



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: salbih@bih.net.ba

Broj: 01-09-16-1-726-2/16
Datum: 25.07.2016. godine

Povjerenstvo za financije i proračun
Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine
Bosne i Hercegovine

Trg BiH 1
71000 Sarajevo

Tel.: 033 284 437
Fax.: 033 226 841

BOSNA I HERCEGOVINA PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BOSNE I HERCEGOVINE SARAJEVO			
PRIVILJEŽNO			25.07.2016
Organizaciona jedinica	Klasifikaciona oznaka	Redni broj	Broj priloga
01/0/4-16-1-2008/16			

Predmet: Izvješće – Praćenje realiziranja 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 realiziranja 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



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

Broj: 01-09-16-1-726-1/16
Datum: 25.07.2016. godine

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

Trg BiH 1
71000 Sarajevo

Tel.: 033 286 048
Fax.: 033 226 841

BOSNA I HERCEGOVINA KANCELARIJA PRAĆENJA REALIZACIJE SARAJEVO			
25.07.2016			
Organizacija	Broj	Priloga	Broj priloga
02,02/3-16-1-2008/16			

Predmet: Izvješće – Praćenje realiziranja 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 realiziranja preporuka revizije učinka“ na razmatranje i daljnje postupanje.

S poštovanjem,

GLAVNI REVIZOR

Dragan Vrankić
Dragan Vrankić





PRAĆENJE REALIZACIJE PREPORUKA REVIZIJE UČINKA

Broj: 01-09-16-1-786/16

Juli, 2016. godine



Praćenje realizacije preporuka revizije učinka

Ured za reviziju je proveo praćenje aktivnosti institucija na nivou BiH na realizaciji preporuka revizije učinka za osam izvještaja revizije učinka objavljenih u periodu 01.07.2013. do 30.06.2014. godine.

Praćenje je provedeno u skladu sa ISSAI – Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija, Principima revizije učinka, Vodičem za reviziju učinka i Vodičem za osiguranje kvaliteta u reviziji učinka Vrhovnih revizijskih institucija u BiH.

Osnovni cilj ovog Izvještaja jeste da nadležnim institucijama i javnosti pokaže odnos prema preporukama revizije učinka kroz prikaz aktivnosti koje su institucije preduzimale na njihovoj implementaciji.

U izvještajima, čije su preporuke bile predmet praćenja, obrađene su veoma kompleksne teme iz različitih oblasti, a u njihovu izradu su uloženi značajni resursi. U svim izvještajima prezentovane su uočene slabosti koje je revizija identifikovala tokom procesa revizije te date preporuke čija realizacija direktno ili indirektno vodi poboljšanju ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti u revidiranim oblastima. U jednom od izvještaja moguća poboljšanja su i direktno predstavljena prikazom potencijalnih ušteda koje se mogu ostvariti pod uslovom da se realizuju preporuke revizije, a koje se mjere iznosima većim od milion KM.

Navedeno govori o važnosti implementacije preporuka revizije učinka te bi zbog toga nalazi i zaključci izneseni u ovom izvještaju trebali poslužiti kao povratna informacija o stepenu realizacije preporuka, ali i sredstvo podsticaja za preduzimanje daljih aktivnosti na realizaciji preporuka, kako nadležnim institucijama tako i institucijama kojima su preporuke upućene.

Osnovni nalazi i zaključci provedenog praćenja aktivnosti institucija BiH ukazuju da je, prema procjeni revizije, stepen realizacije datih preporuka na niskom nivou.

Iako je Parlamentarna skupština usvojila izvještaje i obavezala institucije da provedu preporuke revizije, a od objave posljednjeg izvještaja koji je bio predmet praćenja je proteklo više od jedne godine, za preko 47% datih preporuka nisu preduzete aktivnosti na realizaciji ili su iste u početnim fazama.

Također, 45% preporuka je implementirano djelimično, što znači da su napravljeni određeni koraci prema poboljšanju uočenih nedostataka u izvještajima revizije te je potrebno nastaviti sa aktivnostima kako bi se preporuke u potpunosti implementirale i tako otklonili nedostaci i unaprijedio sistem.

Za 8% preporuka je procijenjeno da su implementirane u potpunosti čime su otklonjeni nedostaci uočeni u revizijskim izvještajima ili u nekim situacijama stvorene pretpostavke za implementaciju ostalih aktivnosti koje slijede u cilju sistemskog rješavanja uočenih nedostataka.

Veći je stepen realizacije preporuka koje su upućene pojedinačnim institucijama i koje se mogu ostvariti u kratkom roku, od onih koje su sistemske prirode, zahtijevaju učešće više institucija i duži vremenski period.



Utvrđena su unapređenja postojeće prakse u Domu naroda u dijelu koji se odnosi na obavještanje svih institucija o obavezi provođenja preporuka revizije učinka i zaključaka Doma naroda i obavezi informisanja kako Doma naroda tako i Ureda za reviziju o preduzetim aktivnostima.

Najviše preporuka u izvještajima, koji su bili predmet praćenja, je upućeno Vijeću ministara. Vijeće ministara još uvijek nema razvijene mehanizme ili kapacitete za aktivno praćenje i analizu realizacije preporuka, kako onih direktno upućenih Vijeću ministara tako i onih koje su upućene institucijama BiH koje su u njegovoj nadležnosti, s ciljem potpune i blagovremene implementacije preporuka.

Svrha provođenja praćenja realizacije preporuka revizije učinka nije u dovoljnoj mjeri prepoznata od strane institucija. Više od 30% institucija nije dostavilo podatke o preduzetim aktivnostima na realizaciji preporuka iz izvještaja revizije učinka.

I dalje su prisutni određeni slučajevi, kod preporuka koje su upućene svim institucijama, da se institucije ne smatraju obaveznim za realizaciju istih jer po njima one nisu bile obuhvaćene predmetnim izvještajem revizije učinka.

Izvještaj je, u skladu sa članom 16. i članom 17. Zakona o reviziji, dostavljen Parlamentarnoj skupštini, Predsjedništvu, Vijeću ministara i Ministarstvu finansija i trezora BiH.

GENERALNI REVIZOR

Dragan Vrankić

ZAMJENIK GENERALNOG
REVIZORA

Jasmin Pilica

ZAMJENIK GENERALNOG
REVIZORA

Ranko Krsman





SADRŽAJ

Korištene skraćenice	4
Rezime	6
1. Uvod	9
1.1. Cilj i svrha praćenja	9
1.2. Prethodna praćenja	9
1.3. Tekuće praćenje	10
1.3.1. Predmet i obim	10
1.3.2. Izvori i metode	11
1.3.3. Osnovni podaci	11
2. Postupanje nadležnih institucija po izvještajima	13
2.1. Parlamentarna skupština	13
2.2. Vijeće ministara	14
3. Preduzete aktivnosti institucija na realizaciji preporuka po pojedinačnim izvještajima	16
3.1. Rad komisija institucija BiH	17
3.2. Uslovi za efikasnu i efektivnu kontrolu PDV-a i prisilnu naplatu duga	20
3.3. Upravljanje robom oduzetom u carinskim postupcima	27
3.4. Efikasnost FIPA-e u privlačenju stranih investicija u BiH	32
3.5. Rezultati reforme javne uprave	38
3.6. Pretpostavke za efikasan rad Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije	47
3.7. Telekomunikaciona rješenja u institucijama BiH	54
3.8. Upravljanje ugovorima o djelu i ugovorima o privremenim i povremenim poslovima u institucijama BiH	59
Prilozi	64



Korištene skraćenice

Skraćenica	Značenje/Puni naziv
ADS	Agencija za državnu službu Bosne i Hercegovine
APIK	Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije
APIF	Agencija za posredničke, informatičke i finansijske usluge Republika Srpska
AFIP	Finansijsko-informatička agencija Federacija Bosne i Hercegovine
BiH	Bosna i Hercegovina
VRI	Vrhovna revizijska institucija
VSTV	Visoko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine
Generalni sekretarijat	Generalni sekretarijat Vijeća ministara Bosne i Hercegovine
DEI	Direkcija za evropske integracije Bosne i Hercegovine
DKP	Diplomatsko konzularno predstavništvo
DMS	Document Management System – Dokument menadžment sistem
Dom naroda	Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine
EU	Evropska unija
IPA	Instrument for Pre-Accession Assistance – Instrument za predpristupnu pomoć
ISFU	Informacioni sistem finansijskog upravljanja
UKRJU	Ured koordinatora za reformu javne uprave
KM	Konvertibilna marka
MS	Ministarstvo sigurnosti Bosne i Hercegovine
MVTEO	Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa Bosne i Hercegovine
MVP	Ministarstvo vanjskih poslova Bosne i Hercegovine
MKP	Ministarstvo komunikacija i prometa Bosne i Hercegovine
MLJPI	Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine
MMF	International Monetary Fund - Međunarodni monetarni fond
MO	Ministarstvo odbrane Bosne i Hercegovine
MP	Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine
MFT	Ministarstvo finansija i trezora Bosne i Hercegovine
MCP	Ministarstvo civilnih poslova Bosne i Hercegovine
OS	Oružane snage Bosne i Hercegovine
PDV	Porez na dodatu vrijednost
Predstavnički dom	Predstavnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine
PUBD	Poreska uprava Brčko distrikta
PURS	Poreska uprava Republike Srpske
PUFBIH	Porezna uprava Federacije Bosne i Hercegovine
RAP 1	Revidirani akcioni plan 1
RS	Republika Srpska
RC	Regionalni centar
SDH	Synchronous Digital Hierarchy – Sinhrona digitalna hijerarhija
SZP	Služba za zajedničke poslove institucija Bosne i Hercegovine



SIPA	Državna agencija za istrage i zaštitu Bosne i Hercegovine
UIO	Uprava za indirektno oporezivanje Bosne i Hercegovine
UO UIO	Upravni odbor Uprave za indirektno oporezivanje Bosne i Hercegovine
FBIH	Federacija Bosne i Hercegovine
CB BiH	Centralna banka Bosne i Hercegovine
CIK	Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine
FIC	Foreign Investors Council - Vijeće stranih investitora
FIPA	Agencija za unapređenje stranih investicija u Bosni i Hercegovini
GIZ	Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit
GOPAK	The Global Organization of Parliamentarians Against Corruption – Globalna organizacija parlamentaraca za borbu protiv korupcije
GRECO	Group of States against Corruption – Grupa zemalja za borbu protiv korupcije
IDDEEA	Agencija za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka Bosne i Hercegovine
ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institutions – Međunarodni standardi vrhovnih revizionih institucija
SIGMA	Support for Improvement in Governance and Management – Zajednička inicijativa Evropske unije i Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj
TAIEX	Technical Assistance And Information Exchange – Tehnička pomoć i razmjena informacija
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development – Konferencija Ujedinjenih nacija o trgovini i razvoju
USAID	United States Agency for International Development – Agencija američke vlade za razvoj i pomoć
VOIP	Voice over Internet Protocol
TI	Nevladina organizacija Transparency International



Rezime

U ovom dijelu prezentuju se sumarni zaključci o provedenom praćenju aktivnosti institucija BiH po osnovu datih preporuka revizije učinka za svih osam izvještaja.

- Za ukupno 74 preporuke koje su date u osam izvještaja, koji su bili predmet praćenja, procijenjeni stepen realizacije preporuka revizije učinka je sljedeći:
 - za 8% preporuka se može reći da su realizovane u potpunosti;
 - za 45% preporuka preduzet je veći broj mjera i aktivnosti na realizaciji;
 - za 42% preporuka aktivnosti na realizaciji su u početnim fazama;
 - za 5% preporuka nisu preduzete tj. nisu prezentovane informacije o preduzetim aktivnostima na realizaciji preporuka.

Najviše preporuka, po 13, je dato za izvještaje „Pretpostavke za efikasan rad Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije“ i „Efikasnost FIPA u privlačenju stranih investicija“.

- Za izvještaj „**Rad komisija institucija BiH**“, od ukupno četiri date preporuke nijedna nije realizovana u potpunosti i sve se nalaze u početnim fazama realizacije. Malo je urađeno na sistemskom unapređenju ove oblasti. Aktivnosti koje su preduzimane su se odnosile na definisanje visine naknade i knjigovodstvenog evidentiranja i nisu bile usmjerene na uspostavu jasnih kriterija i pravila za formiranje komisija i drugih radnih tijela, a bile su bez akcentovanja i povezivanja ciljeva koji se žele postići radom tih komisija i bez dovođenja u vezu naknade za rad u komisijama i ostvarenih rezultata.
- Za izvještaj „**Uslovi za efikasnu i efektivnu kontrolu PDV-a i prinudnu naplatu duga**“, od ukupno 10 datih preporuka nijedna nije realizovana u potpunosti. Sedam je djelimično realizovano, za jednu je realizacija u početnoj fazi, a za dvije nisu prezentovane informacije o preduzetim aktivnostima. Najviše aktivnosti je preduzimano na izmjenama propisa kojima se uređuje oblast kontrole PDV-a i prisilne naplate duga, s tim da za određene aktivnosti koje je UIO preduzimala, konačna realizacija zavisi od daljnjeg postupanja UO UIO i spremnosti na saradnju drugih institucija na koje UIO ne može uticati.
- Za izvještaj „**Upravljanje oduzetom robom u carinskim postupcima**“, od ukupno sedam datih preporuka, nijedna nije realizovana u potpunosti. Tri su djelimično realizovane, za tri je realizacija u početnoj fazi, a za jednu nisu prezentovane informacije o preduzetim aktivnostima. Problem oduzetih motornih vozila još nije riješen i nije uspostavljen kontinuiran proces i efikasan sistem doniranja oduzete robe, niti izrađen strateški okvir sa jasno definisanim ciljevima koji će sistemski regulisati upravljanje oduzetom robom. Većina preduzetih aktivnosti UIO se odnosi na izradu i donošenje propisa koji se tiču oduzete robe, pri čemu je utvrđeno neblagovremeno postupanje. Za određene aktivnosti koje je UIO preduzimala, konačna realizacija zavisi od daljnjeg postupanja UO UIO, i spremnosti na saradnju drugih institucija na koje UIO ne može uticati. Ni Vijeće ministara ni UO UIO nisu aktivno preduzimale mjere na sistemskom unapređenju ove oblasti.
- Za izvještaj „**Efikasnost FIPA u privlačenju stranih investicija**“, od 13 preporuka potpuno su realizovane tri, djelimično pet, a za šest su preduzete početne aktivnosti. Veći je stepen realizacije i preduzetih aktivnosti za one preporuke koje su upućene FIPA-i, od onih koje su upućene Vijeću ministara i UO FIPA. S obzirom na to da je izrada nove Strategije u proceduri, potpuna ocjena realizacije preporuka, koje se tiču boljeg definisanja



strateških opredjeljenja, pravaca djelovanja, nosilaca, rokova, će biti moguća nakon donošenja iste.

- Za izvještaj „**Rezultati reforme javne uprave**“, od ukupno 10 datih preporuka nijedna nije realizovana u potpunosti. Dvije su djelimično realizovane, a za osam je realizacija u početnoj fazi.

Iako institucije većinom navode da kontinuirano provode reformske aktivnosti, prihvataju reforme i izvještavaju o reformskim rezultatima, realizacija strateških ciljeva iz RAP 1 je 63%, a ocjene postignuća reformskih ciljeva nisu ozbiljnije preispitivane iako su u praksi konstatovani slučajevi neprovođenja reformskih aktivnosti. Institucije BiH koje su odgovorne za praćenje realizacije reformskih aktivnosti su neredovne u izvještavanju, odnosno njihove informacije su šture i nepotpune.

Iako su preduzimate ograničene aktivnosti na boljem definisanju ciljeva, indikatora, finansijskog okvira, prihvaćenosti projekta u praksi, kao i načina osiguravanja održivosti rezultata provedene reforme, navedeno se u većini slučajeva planira unaprijediti kroz novu strategiju koja je u procesu donošenja.

Iako je Vijeće ministara redovno razmatralo izvještaje i materijale UKRJU, potpuna podrška reformskim aktivnostima je ipak izostala jer se preporuke iz izvještaja o napretku upućene Vijeću ministara ponavljaju iz godine u godinu.

- Za izvještaj „**Pretpostavke za efikasan rad Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije**“, od 13 preporuka potpuno su realizovane tri, devet preporuka je djelimično realizovano, a jedna je u početnoj fazi realizacije.

Iako i dalje institucionalni okvir u potpunosti nije osigurao princip nezavisnosti i odgovornosti APIK-a, konstatovano je aktivno preduzimanje aktivnosti na unapređenju kako postojećeg pravnog okvira tako i materijalnih kapaciteta, kao i aktivnije učešće nadležnih institucija na osiguravanju pretpostavki za efikasnu koordinaciju aktivnosti na planu borbe protiv korupcije, odnosno aktivnostima iz nadležnosti APIK-a.

- Za izvještaj „**Telekomunikaciona rješenja u institucijama BiH**“, od ukupno devet datih preporuka nijedna nije realizovana u potpunosti. Četiri su djelimično realizovane, a za pet su aktivnosti u početnim fazama.

Iako su preduzete određene aktivnosti na uspostavi sistemskog pristupa oblasti telekomunikacionih rješenja kroz prihvatanje principa ekonomičnosti i efikasnosti, s ciljem unapređenja i ušteda, utvrđeno je da isti još uvijek nije uspostavljen. Većina preduzetih aktivnosti se odnosi na pojedinačne samostalne aktivnosti institucija na nabavci usluga interneta i telekom operatera.

- Za izvještaj „**Upravljanje ugovorima o djelu i privremenim i povremenim poslovima**“, od ukupno osam datih preporuka nijedna nije realizovana u potpunosti. Tri preporuke su djelimično realizovane, za četiri je realizacija u početnoj fazi, a za jednu nisu preduzimate aktivnosti.

Malo aktivnosti je preduzimano na sistemskom rješenju unapređenja upravljanja ugovorima o djelu i privremenim i povremenim poslovima, a planirane aktivnosti na sistemskom unapređenju se vežu za donošenje izmjena Zakona o radu. Iako su institucije preduzimale određene aktivnosti na unapređenju planiranja, kontrole i izvještavanja, isto nije u značajnoj mjeri unaprijeđeno u odnosu na stanje konstatovano izvještajem revizije.

Zbirni pregled procjene stepena realizacije preporuka dat je u Prilogu broj 2.

- Analizirajući karakter preporuka, konstatovano je da je veći stepen realizacije preporuka koje se mogu ostvariti u kratkom roku, od onih za čiju realizaciju je potreban duži vremenski period i koje su sistemske prirode;



- Također, veći je stepen realizacije onih preporuka koje su upućene pojedinačnim institucijama od onih koje zahtijevaju koordinaciju više institucija za realizaciju istih;
- Nisu sve institucije dostavile informacije o preduzetim aktivnostima na realizaciji preporuka iz izvještaja revizije učinka koje se odnose na sve institucije. Oko 65% institucija je dostavilo ove informacije. Također, manji broj institucija je, uz informaciju o preduzetim aktivnostima na realizaciji preporuka, su dostavile i dokaze kojima isto potkrepljuju.
- Konstatovano je nerazumijevanje institucija o potrebi realizovanja preporuka u onim slučajevima kada institucije nisu bile predmet revizije ili u uzorku, a date preporuke iz izvještaja su bile upućene svim institucijama.
- Izvještaje revizije učinka su dobro prihvatili Parlamentarna skupština i mediji;
- Utvrđena su unapređenja postojeće prakse u Domu naroda prilikom razmatranja izvještaja revizije učinka kod donošenja zaključaka u dijelu koji se odnosi na obavještavanje svih institucija o obavezi provođenja preporuka revizije učinka i zaključaka Doma naroda koji se odnose na sve institucije;
- Također, unaprijeđena je praksa u Domu naroda prilikom razmatranja izvještaja revizije učinka i donošenja zaključaka kojima se uvela obaveza institucijama da informišu, kako Dom naroda tako i Urede za reviziju, o preduzetim aktivnostima na realizaciji preporuka i zaključaka;
- Također, utvrđena su unapređenja postojeće prakse u Vijeću ministara u dijelu koji se odnosi na obavještavanje svih institucija o obavezi provođenja zaključaka Vijeća ministara, koji se odnosi na sve institucije;
- Iako je od datih zaduženja i preporuka revizije, protekao duži period, nadležne institucije nisu aktivno pristupile preduzimanju mjera u slučajevima nepostupanja ili neblagovremenog postupanja institucija po istim.



1. Uvod

U uvodnom dijelu se govori o općem cilju i svrsi praćenja realizacije preporuka revizije učinka, hronologiji provedenih praćenja i predstavljaju se osnovne informacije o provedenom praćenju.

1.1. Cilj i svrha praćenja

Izveštavanje o učinkovitosti programa ili aktivnosti je zadatak revizije učinka, a blagovremena realizacija preporuka i unapređenje rada je zadatak institucija.

Međunarodni standardi vrhovnih revizionih institucija¹ sa ciljem osiguravanja povratnih informacija o efektima provedenih revizija predviđaju praćenje izvještaja revizije učinka.

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

Preporuke date u izvještajima revizije učinka se trebaju pratiti kako bi se ustanovilo šta se dalje desilo s njima, koje mjere su nadležne institucije preduzele, koje preporuke su realizovane i koji efekti su ostvareni. Vrijeme, predmet i obim praćenja realizacije preporuka je odluka VRI.

Praćenje postupanja institucija BiH po datim preporukama revizije učinka je aktivnost koju Ured za reviziju provodi s ciljem osiguravanja učinkovitosti revizionih izvještaja, blagovremene i efikasne realizacije preporuka i pružanja povratne informacije za Ured za reviziju, zakonodavnu i izvršnu vlast o realizaciji datih preporuka.

1.2. Prethodna praćenja

Od uvođenja revizije učinka, Ured za reviziju je zaključno sa 31.12.2015. godine objavio ukupno 25 pojedinačnih izvještaja revizije učinka i dva izvještaja o praćenju izvještaja revizije učinka.

Praćenja prvog objavljenog izvještaja revizije učinka³ Ured za reviziju je proveo po Zaključku Parlamentarne skupštine iz 2009. godine, a Informacija o utvrđenim rezultatima⁴ dostavljena je Parlamentarnoj skupštini 2010. godine.

Ured za reviziju je, također, izvršio praćenje šest izvještaja revizije učinka koji su objavljeni u periodu od 2010. do aprila 2013. godine.⁵ Izvještaj o utvrđenim rezultatima⁶ je dostavljen Parlamentarnoj skupštini i Vijeću ministara, a sve institucije BiH su o objavi izvještaja obaviještene putem cirkularnog pisma.

U pomenutom Izvještaju je ukazano da je stepen realizacije preporuka, datih u izvještajima revizije učinka, koji su praćeni, na niskom nivou, da nijedna preporuka nije realizovana u potpunosti, a da za 16% preporuka nisu preduzete nikakve aktivnosti na realizaciji.

¹ ISSAI 300.

² Odlukom Koordinacionog odbora broj: 12-50-1-19-2/09 usvojeni su Principi revizije učinka; Odlukom Koordinacionog odbora broj: 06-50-1-4/13 usvojen je Vodič za reviziju učinka; Odlukom Koordinacionog odbora broj: 06-50-1-5/13 usvojen je Vodič za osiguravanje kvaliteta u reviziji učinka.

³ Izvještaj revizije učinka: Proces zapošljavanja državnih službenika u institucijama BiH, 09.04.2009. godina

⁴ Naknadna revizija – Informacija o realizaciji preporuka Ureda za reviziju institucija BiH iz oblasti revizije učinka

⁵ Nabavka kompjuterske 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 izvještaje institucija Vijeća ministara BiH.

⁶ Praćenje realizacije preporuka revizije učinka, 25.02.2014. godina



Predstavnički dom je usvojio navedeni Izvještaj i zadužio Vijeće ministara, Parlamentarnu skupštinu i institucije BiH koje su obuhvaćene Izvještajem „Praćenje realizacije preporuka revizije učinka“ da u potpunosti realizuju sve preporuke revizije, kao i da ih Vijeće ministara u najkraćem roku obavijesti o realizaciji preporuka revizije i zaključaka Predstavničkog doma vezanih za izvještaje o reviziji učinka.

Dom naroda je, također, usvojio Izvještaj sa preporukama.

Vijeće ministara se upoznao sa zaključcima Predstavničkog doma i zadužilo Generalni sekretarijat Vijeća ministara da prati realizaciju zaključaka Vijeća ministara koji se odnose na realizaciju preporuka revizije učinka.

Također, Vijeće ministara se upoznao sa obavještenjem Doma naroda i prihvatilo sugestiju Ureda za reviziju da redovno razmatra izvještaje revizije učinka te da nakon razmatranja izvještaja zadužuje institucije BiH za realizaciju preporuka koje se odnose na pojedine institucije.

1.3. Tekuće praćenje

1.3.1. Predmet i obim

Ured za reviziju je nastavio sa aktivnostima praćenja izvještaja revizije učinka. Ovoga puta su predmet praćenja bili izvještaji revizije učinka koji su objavljeni u periodu 01.07.2013. do 30.06.2014. godine i rezultati njihovog praćenja su objavljeni u ovom Izvještaju. Praćenjem je obuhvaćen period od objave svakog izvještaja do 31.12.2015. godine.

Tabela br. 1: Pregled izvještaja sa datumima objave

R. br.	IZVJEŠTAJ	Datum objave
1	Rad komisija institucija BiH	08.07.2013.
2	Uslovi za efikasnu i efektivnu kontrolu PDV-a i prisilnu naplatu duga	10.07.2013.
3	Upravljanje robom oduzetom u carinskim postupcima	10.07.2013.
4	Efikasnost FIPA-e u privlačenju stranih investicija u BiH	20.12.2013.
5	Rezultati reforme javne uprave	30.12.2013.
6	Pretpostavke za efikasan rad Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije	03.06.2014.
7	Telekomunikaciona rješenja u institucijama BiH	03.06.2014.
8	Upravljanje ugovorima o djelu i ugovorima o privremenim i povremenim poslovima	03.06.2014.

*Izvor: Ured za reviziju

S obzirom na to da se ovdje radi o zbirnom praćenju realizacije preporuka revizije učinka za osam izvještaja, Ured za reviziju je pratio preduzete aktivnosti institucija po datim preporukama, i ispitivao:

- Koje aktivnosti su preduzimale nadležne institucije (Parlamentarna skupština i Vijeće ministara) nakon objavljivanja izvještaja revizije učinka?
- Da li su i u kojoj mjeri institucije preduzimale aktivnosti na realizovanju preporuka revizije učinka i zaključaka nadležnih institucija?

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



1.3.2. Izvori i metode

S ciljem prikupljanja podataka o realizaciji preporuka i zaključaka nadležnih institucija koje se odnose na sve institucije, svim institucijama BiH (74 institucije) je dostavljeno cirkularno pismo. U pismu su navedene date preporuke iz izvještaja i zaključci nadležnih institucija, i traženo je od institucija da u pisanoj formi predstave aktivnosti koje su preduzimale, kao i dokaze kojima se isto potkrepljuje.

Potrebne informacije su prikupljene i na osnovu analize zapisnika (zaključaka) sa sjednica Predstavničkog doma, Doma naroda i Vijeća ministara, analize zakonskih i podzakonskih akata, izvještaja, informacija, medijskih natpisa, izvještaja finansijske revizije, formalnih sastanaka u nadležnim institucijama i sa subjektima revizije.

U izabranom metodološkom pristupu teret dokazivanja preduzetih aktivnosti po osnovu preporuka je na instituciji kojoj su preporuke bile upućene. Na osnovu odgovora institucija na upit Ureda za reviziju o preduzetim aktivnostima na realizaciji preporuka i dostavljenih dokaza, vršena je procjena stepena preduzetih aktivnosti. Za navode institucija o preduzetim aktivnostima, bez adekvatnih dokaza, dodatno su traženi dokazi ili su provjeravani iz drugih, lakše dostupnih izvora (internet, podaci iz tekućih revizija i sl.). Aktivnosti koje je podrazumijevala data preporuka u konkretnom izvještaju, a koje nisu spomenute u odgovoru institucije, niti su za njih dostavljeni dokazi, smatrano je da nisu niti preduzimate. Izuzetno, u situacijama gdje je Ured za reviziju raspolagao podacima iz tekućih revizija ili odgovora drugih institucija, one su uvažene i ugrađene u izvještaje u cilju objektivnog prikazivanja i ocjene stanja.

Stepen realizacije je podijeljen na četiri kategorije:

- *Prva* – potpuno – institucije su preduzele sve aktivnosti navedene u preporuci;
- *Druga* – djelimično – institucije su preduzele veći broj aktivnosti navedenih u preporuci;
- *Treća* – početne aktivnosti – institucije su preduzele manji broj aktivnosti navedenih u preporuci;
- *Četvrta* – nisu preduzete aktivnosti – nisu konstatovane aktivnosti na realizaciji preporuka ili nisu dostavljene informacije o preduzetim aktivnostima.

Također, u procesu procjene stepena realizacije preporuka, konsultovane su kolege iz revizionih timova koji su vršili predmetne revizije, kao i kolege iz finansijske revizije.

1.3.3. Osnovni podaci

Izvještaji su dostavljeni revidiranim institucijama, Parlamentarnoj skupštini, Vijeću ministara, Predsjedništvu, Ministarstvu finansija i trezora i drugim zainteresovanim institucijama.

Za svaki objavljeni izvještaj izdato je saopćenje za medije o objavi izvještaja i isti su objavljeni na internet stranici Ureda za reviziju.

U narednoj tabeli prezentovani su podaci o preporukama iz izvještaja koji su predmet praćenja.



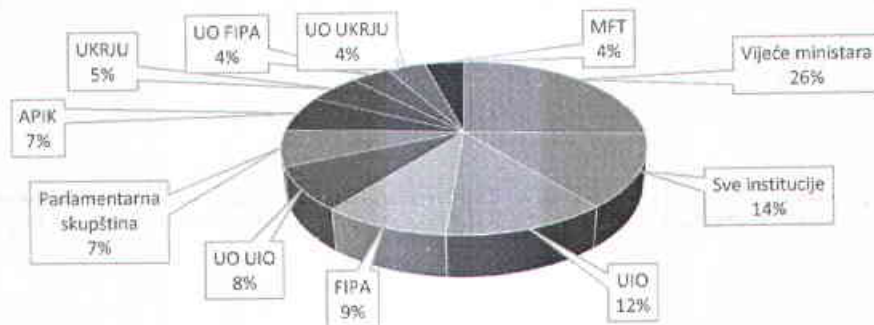
Tabela br. 2: Pregled broja preporuka po izvještajima i po institucijama

R. br.	IZVJEŠTAJ	Ukupan broj preporuka	Broj preporuka po institucijama
1	Rad komisija institucija BiH	4	Vijeće ministara – 4
2	Uslovi za efikasnu i efektivnu kontrolu PDV-a i prisilnu naplatu duga	10	UO UIO – 4 UIO – 6
3	Upravljanje robom oduzetom u carinskim postupcima	7	Vijeće ministara – 2 UO UIO – 2 UIO – 3
4	Efikasnost FIPA-e u privlačenju stranih investicija u BiH	13	Vijeće ministara – 3 UO FIPA – 3 FIPA – 7
5	Rezultati reforme javne uprave	10	Vijeće ministara – 1 UO UKRJU – 3 UKRJU – 4 Sve institucije – 2
6	Pretpostavke za efikasan rad Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije	13	Parlamentarna skupština – 4 Vijeće ministara – 2 APIK – 5 Sve institucije – 2
7	Telekomunikaciona rješenja u institucijama BiH	9	Vijeće ministara – 5 MFT – 1 Sve institucije – 3
8	Upravljanje ugovorima o djelu i ugovorima o privremenim i povremenim poslovima	8	Parlamentarna skupština – 1 Vijeće ministara – 2 MFT – 2 Sve institucije – 3
Ukupno		74	

*Izvor: Ured za reviziju – Izvještaji revizije učinka

U osam izvještaja date su ukupno 74 preporuke. Najveći broj preporuka je upućen Vijeću ministara.

Dijagram br.1: Pregled odnosa broja datih preporuka po institucijama





2. Postupanje nadležnih institucija po izvještajima

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

2.1. Parlamentarna skupština

Utvrđena su unapređenja postojeće prakse u Domu naroda u dijelu koji se odnosi na obaveštavanje svih institucija o obavezi provođenja preporuka revizije učinka i zaključaka Doma naroda i obavezi informisanja, kako Doma naroda tako i Ureda za reviziju, o preduzetim aktivnostima.

Poslovnica Predstavničkog doma i Doma naroda definisano je da domovi razmatraju pitanja koja se odnose na izvještaje Ureda za reviziju.

Izvještaji revizije učinka razmatraju se odvojeno u domovima Parlamentarne skupštine. Može se reći da je procedura razmatranja ista u oba doma. Izvještaji revizije prethodno se razmatraju u komisijama za finansije i budžet oba doma. Nakon razmatranja izvještaja revizije učinka, komisije za finansije i budžet prosljeđuju domovima svoj izvještaj uz prijedloge, mišljenja ili zaključke. Domovi razmatraju izvještaj revizije učinka uz izvještaj komisija za finansije i budžet. Rezultat razmatranja izvještaja u domovima je usvajanje izvještaja sa ili bez dodatnih zaključaka. U praksi, domovi najčešće usvajaju zaključke komisija za finansije i budžet.

U slučajevima kada Parlamentarna skupština uz usvajanje izvještaja revizije učinka donese i dodatne zaključke, istim se dodatno naglašava stav Parlamentarne skupštine po nekom pitanju. Dodatnim zaključcima daje se zaduženje određenim institucijama i isti se dostavljaju institucijama na koje se odnose radi njegove realizacije.

Što se tiče izvještaja koji su bili predmet praćenja, Predstavnički dom i Dom naroda su razmatrali i usvojili svih osam izvještaja revizije učinka.

U narednoj tabeli prikazano je vrijeme objave i razmatranja izvještaja od strane Parlamentarne skupštine.

Tabela br. 3: Pregled datuma razmatranja izvještaja

R. br.	Izvještaj	Datum razmatranja izvještaja	
		Predstavnički dom	Dom naroda
1	Rad komisija institucija BiH	29.08.2013.	12.09.2013.
2	Uslovi za efikasnu i efektivnu kontrolu PDV-a i prisilnu naplatu duga	07.10.2013.	05.11.2013.
3	Upravljanje robom oduzetom u carinskim postupcima	19.09.2013. 07.10.2013.*	05.11.2013.
4	Efikasnost FIPA-e u privlačenju stranih investicija u BiH	15.04.2014.	29.04.2014.
5	Rezultati reforme javne uprave	26.03.2014.	05.03.2015.
6	Pretpostavke za efikasan rad Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije	03.07.2014.	10.07.2014.
7	Telekomunikaciona rješenja u institucijama BiH	24.07.2014.	25.07.2014.
8	Upravljanje ugovorima o djelu i ugovorima o privremenim i povremenim poslovima	24.07.2014.	25.07.2014.

Izvor: Ured za reviziju, zapisnici sa sjednica domova Parlamentarne skupštine

*Predstavnički dom je usvojio zaključke Komisije za finansije i budžet povodom rasprave o Izvještaju



Predstavnički dom je, prilikom razmatranja ovih osam izvještaja revizije učinka, pet usvojio bez dodatnih zaključaka, a tri sa dodatnim zaključcima. U najvećem broju, za njihovu realizaciju zaduženo je Vijeće ministara. Za realizaciju donesenih zaključaka tražene su povratne informacije sa rokovima od dva do šest mjeseci.

Dom naroda je, prilikom razmatranja ovih osam izvještaja revizije učinka, četiri usvojio bez dodatnih zaključaka, a četiri sa dodatnim zaključcima. Za realizaciju ovih zaključaka najčešće je zaduženo Vijeće ministara, a za realizaciju donesenih zaključaka tražene su povratne informacije sa rokovima od pet do šest mjeseci.

Dom naroda je uveo i jednu novinu, a to je da se prilikom donošenja zaključka koji se tiče izvještaja revizije učinka, osim zaduženja navede i obaveza zadužene institucije da o realizaciji u određenom roku informiše i Ured za reviziju i Dom naroda. Također, uvedena je i praksa da se zaključak koji se odnosi na sve institucije dostavlja svim institucijama.

Prema navodima sagovornika iz Parlamentarne skupštine rokovi za realizaciju zaključaka domova se, generalno, ne poštuju. Slanjem urgencija pokušavaju se potaknuti institucije BiH da realizuju zaključke Parlamentarne skupštine ili dostave povratnu informaciju o njihovoj realizaciji.

Osim ovoga, Komisija za finansije i budžet Doma naroda je u maju 2015. godine⁷, tražila od Vijeća ministara, ministarstava i drugih institucija BiH, koje nisu u potpunosti postupile po zaključcima Doma naroda, a u vezi sa izvještajima revizije učinka „Pretpostavke za efikasniji rad Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije“, „Upravljanje ugovorima o djelu i ugovorima o privremenim i povremenim poslovima u institucijama BiH“ i „Telekomunikaciona rješenja u institucijama BiH“, da o planiranim i preduzetim aktivnostima po navedenim revizijama učinka, u roku od 40 dana, informišu Komisiju za finansije i budžet Doma naroda putem Ureda za reviziju institucija BiH.

2.2. Vijeće ministara

Vijeće ministara je razmatralo četiri od osam izvještaja revizije, kao i dodatne zaključke domova Parlamentarne skupštine po pitanju pet izvještaja.

U Vijeću ministara je unaprijeđena praksa obavještavanja svih institucija o usvojenim zaključcima koji se odnose na sve institucije. Međutim, nije osigurano praćenje realizacije za te zaključke.

Realizacija zaključaka Vijeća ministara je oko 33%.

Iako određene izvještaje revizije učinka nije razmatralo, utvrđeno je da je Vijeće ministara preduzimalo određene aktivnosti koje se tiču tema i preporuka koje su bile predmet izvještaja revizije učinka.

Vijeće ministara je razmatralo četiri od osam izvještaja revizije učinka.

Vijeće ministara je obavezno razmatralo zaključke Parlamentarne skupštine po osnovu pet izvještaja revizije učinka.

U narednoj tabeli prikazano je vrijeme razmatranja izvještaja revizije učinka i/ili zaključaka domova Parlamentarne skupštine vezanih za izvještaje revizije učinka.

⁷ 4. sjednica Komisije za finansije i budžet Doma naroda, 27.05.2015. godine



Tabela br. 4: Pregled datuma razmatranja izvještaja/zaključaka

R. br.	Izveštaj	Datum razmatranja		
		Izveštaj	Zaključci Predstavničkog doma	Zaključci Doma naroda
1	Rad komisija institucija BiH	03.09.2013.	11.09.2013.	/
2	Uslovi za efikasnu i efektivnu kontrolu PDV-a i prisilnu naplatu duga	/	/	/
3	Upravljanje robom oduzetom u carinskim postupcima		24.10.2013. 06.11.2013.	28.11.2013.
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	09.07.2014.	30.07.2014.	/
7	Telekomunikaciona rješenja u institucijama BiH	09.07.2014.	/	11.09.2014.
8	Upravljanje ugovorima o djelu i ugovorima o privremenim i povremenim poslovima	09.07.2014.	/	11.09.2014.

Izvor: Ured za reviziju, zapisnici sa sjednica Vijeća ministara

Vijeće ministara je prilikom razmatranja četiri izvještaja revizije učinka⁸ i zaključaka Parlamentarne skupštine po pitanju pet izvještaja revizije učinka⁹ donijelo konkretne zaključke kojima je zadužilo određene institucije da preduzmu aktivnosti na realizaciji zaključaka.

Ni za jedan donijeti zaključak Vijeće ministara nije utvrdilo rok za realizaciju.

Vijeće ministara je uvelo praksu da se kod zaključaka koji se odnose na sve institucije iste o tome i obavještavaju.

Institucije su dužne da dostave povratne informacije o realizaciji zaključaka Vijeća ministara, a taj materijal se ponovo uvrštava u dnevni red sjednice Vijeća ministara da bi se potvrdilo da li su zaduženja izvršena. Na sjednicama Vijeća ministara institucije se redovno podsjećaju na obavezu realizovanja donesenih, a nerealizovanih zaključaka.

Zaključci Vijeća ministara po osnovu izvještaja revizije učinka se prate u sklopu svih zaključaka Vijeća ministara. Konstatovano je da se realizacija zaključaka Vijeća ministara pratila za kalendarsku godinu. Prema navodima sagovornika iz Generalnog sekretarijata praksa je promijenjena i od 2015. godine se prati realizacija svih zaključaka aktuelnog saziva Vijeća ministara. Također, konstatovano je da se ne prati realizacija zaključaka kojim su delegirana zaduženja za sve institucije.

Prema dostavljenim pregledima o realizaciji zaključaka Vijeća ministara, ukupno je donoseno devet zaključaka povodom razmatranja izvještaja revizije učinka ili zaključaka domova Parlamentarne skupštine. Prema istim, za tri zaključka je konstatovana realizacija, a šest nije realizovano. Međutim, u okviru ovih zaključaka su sadržana i tri zaključka koja se odnose na zaduženja za sve institucije i njihova realizacija se ne prati.

⁸ Rad komisija institucija BiH; Pretpostavke za efikasan rad Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije; Telekomunikaciona rješenja u institucijama BiH; Upravljanje ugovorima o djelu i ugovorima o privremenim i povremenim poslovima.

⁹ Rad komisija institucija BiH; Upravljanje robom oduzetom u carinskim postupcima; Pretpostavke za efikasan rad Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije; Telekomunikaciona rješenja u institucijama BiH; Upravljanje ugovorima o djelu i ugovorima o privremenim i povremenim poslovima.



3. Preduzete aktivnosti institucija na realizaciji preporuka po pojedinačnim izvještajima

U ovom poglavlju su po pojedinačnim izvještajima revizije učinka prezentovani motivi i ciljevi revizije, nalazi, prezentacija izvještaja i reakcije na objavljeni izvještaj, date preporuke i aktivnosti koje su preduzete na realizaciji preporuka kao i zaključci o praćenju za svaki izvještaj pojedinačno.

Podatke o realizaciji preporuka i zaključaka nadležnih institucija, koji se odnose na sve institucije (74 institucije), a tiču se četiri izvještaja, nije dostavilo više od 30% institucija.

U narednoj tabeli prezentovan je pregled broja institucija koje su dostavile odgovor o preduzetim aktivnostima po izvještajima koji sadrže preporuke upućene svim institucijama.

Tabela br. 5: Pregled broja institucija koje su dostavile odgovor

IZVJEŠTAJ REVIZIJE UČINKA	BROJ INSTITUCIJA KOJE SU ODGOVORILE NA DOPIS
Telekomunikaciona rješenja BiH	48
Upravljanje ugovorima o djelu i ugovorima o privremenim i povremenim poslovima	51
Rezultati reforme javne uprave	43
Pretpostavke za efikasan rad Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije	51

Izvor: Ured za reviziju

Među institucijama koje nisu dostavile podatke o realizaciji preporuka i zaključaka nadležnih institucija koje se odnose na sve institucije su i četiri ministarstva.¹⁰

Pregled dostave odgovora za sve institucije nalazi se u Prilogu br. 1.

¹⁰ MCP, MVTEO, MVP, MKP



3.1. Rad komisija institucija BiH

Cilj, motiv i glavni nalazi i zaključci revizije

Ured za reviziju je proveo reviziju učinka sa fokusom na rad komisija koje osniva, ili članove imenuje, Vijeće ministara. Razlozi za provođenje ove studije sadržani su u činjenici da se kao pomoć u radu u institucijama BiH formira veliki broj komisija i drugih radnih tijela, da se za njih godišnje izdvajaju značajna budžetska sredstva, te upozorenja javnosti i medija da rezultati njihovog rada nisu vidljivi.

Cilj revizije je bio utvrditi da li su komisije opravdale svoje postojanje, odnosno analizirati da li one na učinkovit način izvršavaju dodijeljene zadatke i ostvaruju postavljene ciljeve, da li se isplate naknada komisijama vezuju za ostvarivanje rezultata rada, te analizirati da li je Vijeće ministara blagovremeno preduzimalo potrebne mjere i usmjeravalo komisije da učinkovito realizuju postavljene zadatke.

Revizijom je utvrđeno sljedeće:

- Prilikom osnivanja, komisijama često nisu postavljeni jasni ciljevi i određeni mjerljivi rezultati koji se trebaju ostvariti.
- Osnivači komisija nisu uspostavili odgovarajuće smjernice u pogledu nadzora, evaluacije i izvještavanja, odnosno praćenja rada svojih komisija.
- Nije utvrđena veza između isplaćivanja naknada i rezultata rada komisija i drugih radnih tijela u institucijama BiH.

Ured za reviziju je dao određene preporuke koje institucijama BiH mogu pomoći u uređenju i unapređenju ove oblasti.

Prezentacija izvještaja i reakcije

Izvještaj je 08.07.2013. godine dostavljen Komisiji za finansije i budžet Predstavničkog doma, Komisiji za finansije i budžet Doma naroda, Predsjedništvu, Generalnom sekretarijatu Vijeća ministara, MFT i institucijama/komisijama iz uzorka.

Izvještaj je istovremeno objavljen na web stranici Ureda za reviziju i izdato je saopćenje za javnost.

Mediji su, također, ispratili objavu izvještaja.¹¹

Predstavnički dom je razmatrao i usvojio izvještaj uz dodatni zaključak.¹² Dom naroda je razmatrao i usvojio izvještaj¹³ bez dodatnih zaključaka.

Vijeće ministara je razmatralo izvještaj¹⁴, kao i dodatni zaključak Predstavničkog doma povodom izvještaja.¹⁵

¹¹Primjeri naslova: http://www.glassrpske.com/novosti/vijesti_dana/Komisije-i-odbori-progutali-31-milion/lat/163895.html
<http://www.bljesak.info/rubrika/vijesti/clanak/za-jednu-sjednicu-povjerenstvo-uzme-15-tisuca-maraka/7465>
<http://pressrs.ba/info/vesti/godisnje-izvuku-dva-miliona-km-08-08-2013>

¹² 52. sjednica Predstavničkog doma, 29.08.2013. godina:

Predstavnički dom obavezuje Vijeće ministara da do kraja godine definiše jasne standarde za osnivanje i rad komisija institucija BiH, držeći se preporuka i kriterija sadržanih u izvještaju.

¹³ 32. sjednica Doma naroda, 12.09.2013. godina

¹⁴ 62. sjednica Vijeća ministara, 03.09.2013. godina:

Vijeće ministara je upoznato s izvještajem revizije učinka.

Vijeće ministara BiH zadužuje MFT da na osnovu preporuka istaknutih u Izvještaju pripremi akt kojim će se:

uspostaviti jasni kriteriji i pravila za formiranje komisija i drugih radnih tijela institucija BiH koja im pomažu u radu; osigurati definisanje jasnih zadataka i mjerljivih rezultata koje komisije i druga radna tijela trebaju ostvariti, a koji će biti osnova za praćenje efikasnosti njihovog rada; isplata naknada za rad u komisijama i drugim radnim tijelima zasnivati na rezultatima koji se ostvare u odnosu na postavljene ciljeve; uspostaviti evidencija osnovanih komisija i drugih radnih tijela.

¹⁵ 63. sjednica Vijeća ministara, 11.09.2013. godina:

**Aktivnosti institucija na realizaciji preporuka**Vijeće ministara**Preporuka 1:**

Uspostaviti jasne kriterije i definisati pravila za formiranje komisija i drugih radnih tijela koja će institucijama BiH pomagati u radu.

STEPEN REALIZACIJE**POČETNE AKTIVNOSTI****Preporuka 2:**

Prilikom osnivanja komisija i drugih radnih tijela definisati jasne zadatke i mjerljive rezultate koji se trebaju ostvariti, a koji će biti osnova za praćenje učinkovitosti njihovog rada.

STEPEN REALIZACIJE**POČETNE AKTIVNOSTI****Preporuka 3:**

Isplatu naknada za rad u komisijama i drugim radnim tijelima zasnivati na rezultatima koji se ostvare u odnosu na postavljene ciljeve.

STEPEN REALIZACIJE**POČETNE AKTIVNOSTI****Preporuka 4:**

Radi unapređenja efikasnosti praćenja troškova, razmotriti mogućnost uspostavljanja sistemskih evidencija o osnovanim komisijama i drugim radnim tijelima.

STEPEN REALIZACIJE**POČETNE AKTIVNOSTI**

Vijeće ministara je povodom razmatranja izvještaja revizije učinka i zaključaka Parlamentarne skupštine po istom, zadužilo MFT da na osnovu preporuka istaknutih u Izvještaju pripremi akt kojim će se:

- uspostaviti jasni kriteriji i pravila za formiranje komisija i drugih radnih tijela institucija BiH koja im pomažu u radu;
- osigurati definisanje jasnih zadataka i mjerljivih rezultata koje komisije i druga radna tijela trebaju ostvariti, a koji će biti osnova za praćenje efikasnosti njihova rada;
- isplata naknada za rad u komisijama i drugim radnim tijelima zasnivati na rezultatima koji se ostvare u odnosu na postavljene ciljeve;
- uspostaviti evidencija osnovanih komisija i drugih radnih tijela.

Za potrebe realizacije ovih zaključaka Vijeća ministara, MFT je u novembru 2013. godine imenovao Radnu grupu koja je sačinila Prijedlog odluke o kriterijima za formiranje i utvrđivanje novčane naknade za rad u radnim tijelima iz nadležnosti institucija BiH. Prema navodima iz MFT, isti je dostavljen u Kabinet ministra, ali zbog nedostataka nije pušten u daljnju proceduru.

Vijeće ministara je u augustu 2015. godine donijelo Odluku o usvajanju Politike plaća i naknada u institucijama BiH za period 2015–2018. godine.

Jedan od osnovnih principa na kojima će se zasnivati Politika plaća i njeno provođenje je preispitivanje načina utvrđivanja visine naknada za članstvo u upravnim i nadzornim tijelima, kao i drugim radnim tijelima koja imenuje Vijeće ministara i Parlamentarna skupština, vodeći

Vijeće ministara je upoznato sa zaključcima koje je Predstavnički dom donio na 52. sjednici te, s tim u vezi, donio sljedeće zaključke: Povodom zaključaka ovog Doma donesenog povodom razmatranja izvještaja o reviziji učinka, konstatuje se da je Vijeće ministara na 62. sjednici već zadužilo MFT za njegovu realizaciju.



računa o obimu posla i odgovornosti koju nose članstvom u navedenim tijelima, te predložiti izmjene relevantnih podzakonskih akata u tom smislu.

Usvojen je Zakon o dopunama zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH¹⁶ kojim se propisuje da članovi upravnih odbora, nadzornih i drugih radnih tijela, koji su zaposleni u institucijama koje se finansiraju iz budžeta institucija BiH, Federacije BiH, Republike Srpske, BD-a BiH i kantona, izuzimajući visokoškolske ustanove, nemaju pravo na naknadu za rad, u takvim tijelima, koji obavljaju tokom radnog vremena. Također, ograničen je mjesečni i godišnji iznos ove naknade¹⁷.

S ciljem usklađivanja odredbi podzakonskih akata institucija sa izmijenjenim odredbama Zakona o dopunama zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH, MFT je svim budžetskim korisnicima dostavilo obavještenje o ovoj obavezi.

Također, MFT je u januaru 2016. godine uputilo inicijativu MP za usklađivanje odredbi važeće Odluke o kriterijima za utvrđivanje novčane naknade za rad u upravnim odborima, nadzornim i drugim odborima i drugim radnim tijelima iz nadležnosti institucija BiH sa izmijenjenim odredbama Zakona o dopunama zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH.

Prema podacima iz izvještaja finansijske revizije, u 2013. godini nije postojao jednoobrazan sistem evidentiranja naknada za rad u radnim tijelima institucija BiH. Prema istim, MFT je u 2014. godini izvršilo izmjene kontnog plana te otvorilo posebne bilansne pozicije za evidentiranje ovih izdataka.

Također, Pravilnikom o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike budžeta institucija BiH (februar 2015. godine) su u Analitičkom kontnom planu predviđena konta za izdatke za rad Upravnog i nadzornog odbora i drugih tijela i izdatke za rad komisija.

Zaključci

Na osnovu provedene analize aktivnosti institucija po preporukama revizije učinka za izvještaj „Rad komisija institucija BiH“ mogu se iznijeti sljedeći zaključci:

- ❖ **Nijedna preporuka nije realizovana u potpunosti i sve se nalaze u početnim fazama realizacije.**
- ❖ **Iako je od objave izvještaja revizije protekao duži vremenski period, malo je urađeno na sistemskom unapređenju ove oblasti.**
- ❖ **Aktivnosti koje su preduzimane nisu bile usmjerene na uspostavu jasnih kriterija i pravila za formiranje komisija i drugih radnih tijela, a bile su bez akcentovanja i povezivanja ciljeva koji se žele postići radom tih komisija i bez dovođenja u vezu naknade za rad u komisijama i ostvarenih rezultata.**
- ❖ **Aktivnosti koje su preduzimane su se odnosile na definisanje visine naknade i knjigovodstvenog evidentiranja.**

¹⁶ Službeni glasnik BiH, 88/15

¹⁷ Mjesečno – maksimalno do visine osnovice za obračun plaće zaposlenima u institucijama BiH;

Godišnje – maksimalno do visine 12 mjesečnih naknada i ne može se prekoračiti ni učešćem u radu više i/ili različitih radnih tijela.



3.2. Uslovi za efikasnu i efektivnu kontrolu PDV-a i prisilnu naplatu duga

Cilj, motiv i glavni nalazi i zaključci revizije

U vrijeme kada se stalno govori o padu prikupljenih prihoda od PDV-a i rastu duga po osnovu PDV-a, postavljaju se i pitanja efikasnosti i efektivnosti kontrola PDV-a i prisilne naplate duga. S ciljem da doprinese i promoviše učinkovitu naplatu PDV-a, Ured za reviziju je proveo reviziju učinka sa fokusom na uslove za efikasan i efektivan sistem kontrole PDV-a i prinudnu naplatu duga.

Kao važne faktore koji negativno utiču na efikasnu i efektivnu kontrolu PDV-a i prinudnu naplatu duga, Ured za reviziju je identifikovao sljedeće:

- ograničenja koja se odnose na interne propise,
- neadekvatnu dostupnost potrebnih informacija,
- planiranje koje nije zasnovano na pouzdanim analizama i procjeni rizika,
- slabu tehničku opremljenost i nemotivisanost zaposlenih,
- nerazvijen sistem internih kontrola i borbe protiv korupcije te
- neadekvatne evaluacije i neefikasan sistem izvještavanja.

Ured za reviziju je dao određene preporuke UIO, ali i UO UIO, čijom realizacijom bi se stvorili bolji uslovi za efikasnu i efektivnu kontrolu PDV-a i prinudnu naplatu duga, što bi u konačnici moglo rezultirati većim prihodima od PDV-a.

Prezentacija Izvještaja i reakcije

Izvještaj je 10.07.2013. godine dostavljen Komisiji za finansije i budžet Predstavničkog doma, Komisiji za finansije i budžet Doma naroda, Predsjedništvu, Generalnom sekretarijatu Vijeća ministara, MFT, UIO i Upravnom odboru UIO.

Izvještaj je istovremeno objavljen na web stranici Ureda za reviziju i izdato je saopćenje za javnost.

Mediji su, također, ispratili objavu Izvještaja.¹⁸

Parlamentarna skupština je razmatrala Izvještaj i usvojila ga bez dodatnih zaključaka.¹⁹

Vijeće ministara nije razmatralo Izvještaj.

Aktivnosti institucija na realizaciji preporuka

UIO

Preporuka 1:

Preduzeti aktivnosti na identifikovanju svih internih propisa koji utiču na efikasnost i efektivnost kontrolnih aktivnosti i aktivnosti prinudne naplate i preduzeti aktivnosti na njihovom unapređenju.

Osigurati realizaciju nove sistematizacije radnih mjesta kako bi se osiguralo da zaposleni na poslovima kontrole i prinudne naplate mogu svoje poslove obavljati u punom kapacitetu, što bi doprinijelo većoj efikasnosti i efektivnosti kontrolnih aktivnosti.

Razmotriti potrebu uvođenja procedura postupanja sa zaplijenjenim nekretninama, kako bi se stvorili preduslovi za efikasniju naplatu duga po ovom osnovu.

STEPEN REALIZACIJE

DJELIMIČNO

¹⁸ Primjeri naslova: <http://www.magazinplus.eu/clanak/u-32-119-firmi-u-bih-nikada-nisu-usli-kontrolori-uo-a/>
<http://www.abc.ba/novost/13454/u-32.119-firmi-u-bih-nikada-nisu-usli-kontrolori-uo-a>

¹⁹ 54. sjednica Predstavničkog doma, 07.10.2013. godine i 33. sjednica Doma naroda, 05.11.2013. godine



Prema navodima UIO u cilju realizacije ove preporuke kontinuirano se radilo na identifikovanju propisa koji utiču na efikasnost i efektivnost kontrola PDV-a i prinudne naplate duga. U nastavku su prezentovane preduzimane aktivnosti.

Usvajanjem novog Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i okončanjem konkursa za prijem zaposlenih u julu 2014. godine poboljšala se i popunjenost organizacionih jedinica u čijoj nadležnosti je kontrola PDV-a, čime je u većoj mjeri riješen problem zaposlenih na određeno vrijeme koji nisu mogli obavljati poslove kontrole u punom kapacitetu.

Prema navodima UIO, u toku je rad na izmjenama Pravilnika o provođenju Zakona o postupku prinudne naplate indirektnih poreza gdje su predviđena poboljšanja postupka prodaje zaplijenjene nepokretne imovine i vrijednosnih papira. U 2015. godini izvršene su četiri prodaje zaplijenjene nepokretne imovine (naplaćen iznos 2.378.182,77 KM) i tri prodaje zaplijenjenih vrijednosnih papira (naplaćen iznos 131.345,64 KM).

Doneseno je novo Uputstvo o prinudnoj naplati.

Na daljnje postupanje UO UIO su dostavljeni prijedlozi sljedećih propisa:

- Izmjene Pravilnika o primjeni Zakona o PDV-u,
- Izmjene Pravilnika o primjeni Zakona o PDV-u (kao prelazno rješenje do donošenja novog zakona gdje su ponuđena rješenja određenih pitanja na način koji je bliži EU zakonodavstvu),
- Pravilnik o kontroli i ograničenoj provjeri indirektnih poreza,
- Izmjene Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji.

Također, prema navodima UIO u toku je rad na:

- potpisivanju ugovora o berzanskom posredovanju na tržištu FBiH,
- novom Uputstvu o postupku povrata PDV-a i odobravanju poreznog kredita po osnovu podnošenja PDV prijava.

Preporuka 2:

Izraditi sveobuhvatnu analizu potreba za informacijama neophodnim za kvalitetno planiranje i izvršenje kontrola PDV-a i prinudne naplate duga te, na osnovu analize, definisati potencijalne izvore podataka i preduzeti odgovarajuće korake za osiguravanje brzog i jednostavnog pristupa potrebnim informacijama.

Nastaviti razvijati interne baze podataka o poreznim obveznicima, koje uključuju podatke prikupljene iz svih sektora UIO, i osigurati njihovu internu dostupnost te unapređivati postojeće oblike razmjene podataka između sektora i razvijati nove koristeći se mogućnostima savremenih informacionih sistema.

STEPEN REALIZACIJE

DJELIMIČNO

UIO je preduzimala određene aktivnosti prema navedenoj preporuci. Određene aktivnosti su već dovele do poboljšanja u prikupljanju podataka (kao što je dopuna obrasca PDV prijave), a određene aktivnosti su tek započete i njihovi rezultati će biti mjerljivi u narednom periodu. Za određene aktivnosti potrebna je i spremnost drugih institucija uključenih u proces.

Prema navodima UIO i dostavljenim dokazima, polovinom 2013. godine potpisan je Memorandum o institucionalnoj saradnji razmjene podataka o poreznim obveznicima između UIO, PUFBiH, PURS i PUBD. Na osnovu istog osnovano je Koordinaciono tijelo koje će na tehničkom nivou vršiti razmjenu podataka. Prema navodima UIO, identifikovani nedostatak u praktičnoj saradnji je što se podaci ne mogu preuzimati u izvještajnim oblicima. Za isto je potrebno unaprijediti aplikaciju, a za to su potrebna sredstva. Također, prema navodima UIO potrebno je sa APIF-om i AFIP-om potpisati memorandume za razmjenu podataka.



Akcionim planom za provođenje Reformske agende predviđeno je poboljšanje razmjene podataka između četiri porezne uprave i formiranje interresorne grupe koja će definisati modalitete razmjene podataka.²⁰ Također, pokrenute su aktivnosti vezane za Tehničku misiju MMF-a u saradnji sa poreznim upravama na zajedničke aktivnosti Hotelijerstvo, Građevinarstvo i Tržnica Arizona kao zajedničke akcije u određenoj oblasti za sprečavanje nezakonitosti u postupanju poreskih obveznika.

Upućena je Inicijativa poreznim upravama za saradnju u poreznom nadzoru nad velikim poreznim obveznicima (do sada je spremnost iskazala FBiH).

Sačinjen je dopunjeni PDV obrazac jer, prema navodima UIO, raniji nije imao dovoljno polja za sve važne podatke za ispravnu procjenu opravdanosti povrata PDV-a i obveznicima je omogućena elektronska dostava obrasca čime je olakšana kontrola, povećana efikasnost i spriječena mogućnost zloupotrebe.

U sklopu Twinning projekta uspješno je ocijenjeno testiranje i spremnost UIO za podnošenje elektronske PDV prijave, ali u praksi čeka se rješavanje pitanja elektronskog potpisa što nije u domenu UIO.

Pokrenut je pilot-projekat „Elektronsko praćenje obveznika Prve vrijednosne grupe PDV-a“ s ciljem stalne kontrole, smanjenja evazije, dodatni razrez poreza i pravilno i zakonito prijavljivanje poreza.²¹

Preporuka 3:

Pripremiti prijedlog strategije kojom će jasno definisati opredjeljenje UIO za uvođenje modernog koncepta upravljanja rizikom unutar koga će se jasno pozicionirati kontrole kao jedan od instrumenata tretiranja rizikom. Jačati kapacitete za analizu rizika na način da se jasno pozicionira uloga i značaj ove funkcije unutar UIO, te da se planiranje kontrola i izbor obveznika za kontrole temelji na adekvatnoj analizi i procjeni rizika, zasnovanoj na kvalitetnim informacijama i kriterijima.

STEPEN REALIZACIJE

DJELIMIČNO

UIO je preduzimala određene aktivnosti prema navedenoj preporuci. Iako nisu preduzete aktivnosti na strateškom nivou, evidentan je određeni napredak u namjeri da se odjel za kontrolu rizika ojača i postavi kao ključni segment u planiranju kontrolnih aktivnosti.

Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji iz 2013. godine je sistematizovan Odjel za analizu i upravljanje rizikom, a do kraja 2015. godine je popunjeno pet od sedam sistematizovanih radnih mjesta u ovom odjelu. Odjel na bazi dostavljenih podataka organizacionih jedinica o obveznicima, sa rokovima za povrat i iznosom za povrat, dodjeljuje određene bodove rizika i dostavlja nadležnim organizacionim jedinicama prijedloge za kontrolu.

Reviziji je predočen Plan kontrola Odsjeka za kontrolu velikih poreskih obveznika za 2015. godinu u kojem je navedeno da će 25% kontrola u 2015. godini biti određeno od strane Odjela za analizu rizika ili u saradnji sa ovim odjelom.

Prema navodima UIO, u Predregistracionu listu su uvršteni novi parametri rizika. U planu je i šifriranje dodatno utvrđene obaveze po svim osnovama u zapisnicima o kontroli te da se ista unosi u informatički sistem UIO da bi bila dostupna Odjelu za rizike. U toku je i izrada Metodologije sačinjavanja zapisnika o kontroli.

²⁰ http://www.uino.gov.ba/b/Aktuelna_pitanja/Aktuelna_pitanja.html#vrh

<http://www.new.uino.gov.ba/bs/clanci/Novosti/0/0/04-08-2014-16-16-16/850/Projekt-razmjene-podataka>

²¹ <http://www.new.uino.gov.ba/bs/clanci/Novosti/0/0/09-06-2015-13-42-57/1434/E-Kontrola>

**Preporuka 4:**

Preduzeti aktivnosti na izradi i sačinjavanju Strategije upravljanja ljudskim resursima kako bi se stvorili uslovi za kvalitetan razvoj ljudskih potencijala, što će doprinijeti efikasnosti i efektivnosti provođenja kontrola PDV-a i prinudne naplate duga.

Razmotriti mogućnost organizovanja i održavanja većeg broja internih obuka, kao i modalitete obavezne edukacije, provjere znanja i internog prenosa znanja.

Također, potrebno je raditi na stvaranju kadrova koji će biti specijalizovani za određene oblasti poslovanja poreznih obveznika i različite postupke prinudne naplate.

Analizirati uticaj demotivirajućih faktora i preduzeti odgovarajuće mjere u cilju postizanja većeg stepena zadovoljstva zaposlenih na poslovima kontrole PDV-a i prinudne naplate, kako elementima finansijske motivacije, tako i osiguravanjem boljih materijalno-tehničkih uslova za rad.

STEPEN REALIZACIJE

DJELIMIČNO

Reviziji nisu dostavljeni dokazi o preduzetim aktivnostima na strateškom rješavanju ove problematike. U određenim segmentima preduzimane su određene aktivnosti.

Iz dostavljene dokumentacije vidljivo je da su u periodu od objavljivanja izvještaja realizovane razne obuke (novozaposleni, računovodstvo, finansije, informacione tehnologije, upravni postupak), studijska putovanja, radionice.

Reviziji je predočen Pregled održanih obuka u 2014. i 2015. godini na kojima su učestvovali službenici kontrolnih organizacionih jedinica Sektora za poreze. U 2014. godini je održano 10 obuka, a u 2015. godini 19 obuka, što predstavlja određeno poboljšanje u odnosu na raniji period.

Također, prema navodima UIO, razvijen je model praktičnog osposobljavanja u vidu kombinovanja inspektorskih parova različitog nivoa znanja i iskustva, organizovanje kontrola sa inspektorima iz svih RC i uspostavljen je sistem za ocjenjivanje službenika, koje se zasniva na realnom ocjenjivanju prema ostvarenom učinku.

UIO je je pripremila Prijedlog novog pravilnika o ovlaštenjima i ovlaštenim službenim licima UIO kojim se pokušava na kvalitetniji način definisati pitanje ovlaštenja i ovlaštenih službenih lica raspoređenih za obavljanje poslova iz osnovne djelatnosti UIO u okviru njene zakonom utvrđene nadležnosti. Prijedlog pravilnika o ovlaštenjima i ovlaštenim službenim licima UIO je dostavila UO UIO 21.10.2015. godine na odobravanje.

Preporuka 5:

Izraditi plan djelovanja o borbi protiv korupcije, u skladu sa dokumentima Vijeća ministara te definisati mjere za prevenciju i suzbijanje korupcije u procesu kontrola PDV-a i prinudne naplate duga i osigurati efikasne mehanizme za njihovo provođenje i primjenu.

Uskladiti rad interne revizije sa važećim propisima, unaprijediti sistem internih kontrola u cilju izgradnje sistema kojim će se omogućiti efikasno preventivno djelovanje na otkrivanju, odnosno otklanjanju uočenih nedostataka.

Održavati i razvijati mehanizme i kapacitete za kontrolu kvaliteta rada inspektora i mehanizme kontrole efikasnosti i efektivnosti preduzimanja zakonom propisanih aktivnosti u procesu prinudne naplate.

STEPEN REALIZACIJE

DJELIMIČNO

Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji iz 2013. godine je sistematizovan Odjel za internu reviziju. Prema podacima finansijske revizije za 2015. godinu, od četiri sistematizovana radna mjesta u Odjelu za internu reviziju popunjena su tri.



Donesen je Pravilnik o finansijskom upravljanju i kontroli u UIO u oktobru 2015. godine.

Prema navodima UIO, uspostavljen je sistem internih kontrola na način da su identifikovani poslovni procesi u Obrazac poslovnih procesa, sačinjene mape i uvrštene u Obrazac Mape. Izvršena je procjena rizika za svaki poslovni proces i sačinjen Obrazac za utvrđivanje i procjenu rizika. Za rezidualne rizike sačinjen je Registar rizika kao i Plan kontrola. Interne kontrole se bilježe u Kontrolne liste. Istim će se kontrolisati kvalitet rada poreznih inspektora, realizacija mjesečnih planova i sl.

U prilog realizaciji navedene preporuke, UIO navodi donošenje i usvajanje Strategije za borbu protiv korupcije i Plana integriteta. Također, prema navodima UIO, sve organizacione jedinice su sačinile Registar rizika od korupcije. Sačinjen je prijedlog antikorupcijskih mjera.

Međutim, u izvještaju finansijske revizije UIO za 2015. godinu, navedeno je da sistem internih kontrola po COSO modelu, koji se sastoji od pet međusobno povezanih komponenti, kontrolnog okruženja, procjene rizika, kontrolnih aktivnosti, informacija i komunikacija i monitoringa, još uvijek nije u potpunosti uspostavljen.

Preporuka 6:

Kontinuirano raditi na unapređenju izvještavanja te uvesti dodatne evaluacije procesa kontrole PDV-a i prinudne naplate duga, u cilju poboljšanja njihove efikasnosti i efektivnosti. Prilikom izrade modela izvještavanja potrebno je voditi računa o njegovoj efikasnosti.

STEPEN REALIZACIJE

DJELIMIČNO

UIO je preduzela određene aktivnosti prema navedenoj preporuci. Unapređenje sistema evaluacije i izvještavanja je kontinuirana aktivnost koju će biti potrebno provoditi i u narednom periodu.

Iz dostavljenog odgovora UIO i dostavljenih dokaza slijedi da su uvedene izmjene šifri brojeva kojima se ukazuje na osnovu kontrole kroz IS ALICE koje se zadaju prilikom izdavanja naloga za kontrolu, a stvaraju se uslovi za detaljnije analize osnova zadatih kontrola i efekata koji su po toj osnovi postignuti.

Također, prema navodima UIO, izvršena je identifikacija izvještaja koji su nepotrebni, unaprijeđeni su oni koji su potrebni i uvedeni novi izvještaji (uporedni izvještaj o rezultatima rada kontrolnih organizacionih jedinica, izvještaj o statusu i efektima kontrola predloženih od strane Odjela za rizike, izvještaj o zahtjevu obveznika za obračun pozitivne kamate, poređenje planiranih i preduzetih kontrola, mjesečni izvještaji o rezultatima poreznih inspektora, mjesečni izvještaji sa obrazloženjima o porastu izvršenih povrata, kvartalno i godišnje izvještavanje UIO o realizaciji Odluka o količinama dizel goriva).

Reviziji su predočeni dokazi o uvođenju obaveze mjesečnog izvještavanja po inspektorima sa obrascima. Također, predočeni su i obrasci Izvještaja o realizaciji plana kontrola i efekata kontrola.



UO UIO

Preporuka 1:

Razmotriti postojeći okvir internih propisa, prijedloge UIO za njihovu izmjenu, koji utiču na efikasnost i efektivnost kontrole PDV-a i prinudne naplate duga, i osigurati njihovo brzo usvajanje i realizaciju.

STEPEN REALIZACIJE

POČETNE AKTIVNOSTI

Prema navodima UO UIO, UIO je dostavila Prijedlog novog pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika o registraciji i upisu u jedinstveni Registar obveznika indirektnih poreza kao i Prijedlog pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika o primjeni Zakona o PDV-u. Razmatranje istih je planirano na narednim sjednicama.

Iako je UIO u decembru 2014. godine dostavila Prijedlog pravilnika o kontroli i ograničenoj provjeri indirektnih poreza, prema dobijenim informacijama iz UO UIO, isti je početkom 2016. godine vraćen na doradu i usklađivanje sa Jedinственим pravilima za izradu pravnih propisa.

Za izmjene pravilnika o unutrašnjoj organizaciji, koje je UIO u decembru 2014. godine dostavila UO UIO na daljnje postupanje nisu dostavljene informacije da li su isti razmatrani na sjednicama UO UIO, iako je od dostave prošlo više od godinu dana.

Preporuka 2:

Razmotriti analize UIO za potrebnim podacima i izvorima podataka te, balansiranim pristupom i izborom između različitih izvora podataka, pomoći da UIO dobije brz i jednostavan pristup potrebnim informacijama, koje su osnova za dobro planiranje te efikasno i efektivno izvršenje kontrola i prinudne naplate duga.

STEPEN REALIZACIJE

NISU PREDUZETE AKTIVNOSTI

U dostavljenom odgovoru o preduzetim aktivnostima, UO UIO ne navodi koje aktivnosti su preduzete po ovoj preporuci.

Preporuka 3:

Na prijedlog UIO usvojiti nedostajuće strateške dokumente bitne za efikasnost i efektivnost kontrola i prinudne naplate duga, ali i za ostale aspekte poslovanja UIO. Ovdje se prije svega misli na strategiju Upravljanja rizikom i Upravljanja ljudskim resursima, kao i na dokument kojim će se razviti plan djelovanja u borbi protiv korupcije.

STEPEN REALIZACIJE

NISU PREDUZETE AKTIVNOSTI

U dostavljenom odgovoru o preduzetim aktivnostima, UO UIO ne navodi koje aktivnosti su preduzete po ovoj preporuci.

Preporuka 4:

Na osnovu detaljne analize uslova u kojima se odvijaju aktivnosti kontrole PDV-a i prinudne naplate duga, te na osnovu objektivnih procjena, pomoći u osiguravanju potrebnih materijalno-tehničkih, kadrovskih i drugih kapaciteta za stvaranje uslova za efikasno i efektivno obavljanje poslova kontrole PDV-a i prinudne naplate duga.

STEPEN REALIZACIJE

DJELIMIČNO

Prema navodima UO UIO, kroz izvještaje o radu UIO su upoznati sa stanjem i aktivnostima kao i sa stanjem provođenja kontrole i, kroz prijedloge mjera, nalažu UIO da redovno prati stanje u oblasti provođenja kontrole pravilnosti primjene propisa indirektnih poreza i naplate prihoda.



UO UIO je razmatrao Informaciju o stanju i radu u UIO²², istu usvojio i zadužio UIO da i dalje preduzima sve mjere koje su joj na raspolaganju u cilju nastavka rasta ubranih prihoda i povećanja učinkovitosti naplate, kao i u cilju sprječavanja porezne evazije, s posebnim akcentom na naplati dugovanja.

Usvajanjem novog Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i okončanjem konkursa za prijem zaposlenih u julu 2014. godine značajno se popravila kadrovska popunjenost UIO.

Zaključci

Na osnovu provedene analize aktivnosti institucija po preporukama revizije učinka za izvještaj „Uslovi za efikasnu i efektivnu kontrolu PDV-a i prisilnu naplatu duga“ mogu se iznijeti sljedeći zaključci:

- ❖ Nijedna preporuka nije realizovana u potpunosti.
- ❖ Od ukupno 10 datih preporuka, sedam je djelimično realizovano, za jednu je realizacija u početnoj fazi, a za dva nisu prezentovane informacije o preduzetim aktivnostima.
- ❖ Najviše aktivnosti je preduzimano na izmjenama propisa kojima se uređuje oblast kontrole PDV-a i prisilne naplate duga.
- ❖ Za određene aktivnosti koje je UIO preduzimala, konačna realizacija zavisi od daljnjeg postupanja UO UIO, i spremnosti na saradnju drugih institucija na koje UIO ne može uticati.
- ❖ Utvrđeno je neblagovremeno postupanje UO UIO po dostavljenim materijalima od strane UIO. Određeni materijali su u proceduri i više od jedne godine.

²² Informacija je razmatrana na 7. sjednici UO UIO, održanoj 26.1.2016. godine



3.3. Upravljanje robom oduzetom u carinskim postupcima

Cilj, motiv i glavni nalazi i zaključci revizije

Ured za reviziju je proveo reviziju učinka sa fokusom na efikasnost upravljanja oduzetom carinskom robom u nadležnosti UIO. Osnovni razlozi provođenja studije bili su različiti pokazatelji lošeg upravljanja oduzetom robom.

Cilj revizije je bio utvrditi da li su aktivnosti i uspostavljene prakse UIO u rješavanju pitanja oduzete robe usmjerene na zadovoljavanje principa efikasnosti.

Studija je pokazala da prakse uspostavljene na bazi postojeće regulative i aktivnosti institucija uključenih u proces, ne osiguravaju efikasno upravljanje oduzetom robom.

Glavni nalazi su sljedeći:

- Proces postupanja sa oduzetom carinskom robom nije sistemski uređen. Postojeći pravni okvir, koji je u nadležnosti Vijeća ministara, Upravnog odbora i menadžmenta UIO, te uspostavljene prakse i aktivnosti ostalih institucija uključenih u proces, nisu u funkciji učinkovitog upravljanja oduzetom carinskom robom.
- Oduzetoj carinskoj robi se ne posvećuje dužna pažnja. Nadležne institucije nisu definisale ciljeve koji se trebaju ostvariti oduzimanjem carinske robe. Prosječno vrijeme skladištenja je znatno duže u odnosu na vrijeme skladištenja oduzete carinske robe u većini evropskih zemalja, a kadrovske pretpostavke i skladišni uslovi su takvi da značajno doprinose propadanju i smanjenju njene vrijednosti.
- UIO ne raspolaže pouzdanim podacima o vrijednosti oduzete carinske robe koja se nalazi u skladištima. Naročito je loše stanje kad su u pitanju motorna vozila. Sa većine njih su otuđeni dijelovi, a veliki broj je potpuno devastiran pa su od vozila ostale samo školjke.
- Postojeće prakse prodaje ne prate moderne načine prodaje. Podaci o robi koja je stekla uslove za prodaju ne afirmišu prodaju i nisu u funkciji potencijalnih kupaca. Zaključak Vijeća ministara o doniranju oduzete robe iz 2007. godine nije u cijelosti realizovan, dok Odluka Vijeća ministara o doniranju oduzete robe iz 2010. godine nije provedena.

Izveštaj sadrži preporuke upućene Vijeću ministara, UO UIO i menadžmentu UIO. Njihova realizacija bi trebala doprinijeti efikasnijem upravljanju i smanjenju troškova koji nastaju postupanjem sa oduzetom carinskom robom.

Prezentacija Izveštaja i reakcije

Izveštaj je 10.07.2013. godine dostavljen Komisiji za finansije i budžet Predstavničkog doma, Komisiji za finansije i budžet Doma naroda, Predsjedništvu, Vijeću ministara, UIO, UO UIO, Generalnom sekretarijatu Vijeća ministara, MFT-u, MKP-u, MLJPI-u i MS-u.

Izveštaj je istovremeno objavljen na web stranici Ureda za reviziju i izdato je saopćenje za javnost.

Mediji su, također, ispratili objavu Izveštaja.²³

Parlamentarna skupština je razmatrala Izveštaj o provedenoj reviziji i usvojila dodatne zaključke.²⁴

²³ Primjeri naslova: <http://www.6yka.com/novost/45783/buka-analiza-zbog-nerada-nadleznih-propada-roba-vrijedna-milione-maraka>

<http://www.abc.ba/novost/17313/zbog-nerada-nadleznih-propada-roba-vrijedna-milione-maraka>
<http://www.nezavisne.com/novosti/bih/Milioni-maraka-propadaju-u-carinskim-skladistima/210920>

²⁴ 53. sjednica Predstavničkog doma, 19.09.2013. godine:

Predstavnički dom je usvojio Izveštaj zajedno sa preporukama sadržanim u njemu koje se odnose na UIO i UO UIO (uputio prijedloge zaključaka Komisiji za finansije i budžet, radi sistematizovanja i predlaganja jedinstvenih zaključaka).

54. sjednica Predstavničkog doma, 07.10.2013. godine:



Vijeće ministara nije razmatralo Izvještaj, već samo dodatne zaključke Parlamentarne skupštine povodom Izvještaja.²⁵

Aktivnosti institucija na realizaciji preporuka

Vijeće ministara

Vijeće ministara je, po osnovu razmatranja zaključaka Parlamentarne skupštine po navedenom izvještaju, za realizaciju svih zaključaka i preporuka revizije zadužilo UIO.

Preporuka 1:

Preduzeti sve potrebne aktivnosti i mjere s ciljem rješavanja pitanja oduzetih motornih vozila.

Vijeće ministara bi trebalo intenzivirati započete aktivnosti i po potrebi preduzeti nove, koje u konačnici trebaju riješiti pitanje oduzetih motornih vozila. Donošenjem pravila bi se regulisali postupci i odgovornosti svih institucija koje učestvuju u procesu upravljanja oduzetim motornim vozilima.

STEPEN REALIZACIJE

POČETNE AKTIVNOSTI

Vijeće ministara je u septembru 2013. godine imenovalo Radnu grupu za utvrđivanje i kompletiranje svih podataka i dokumenata o pravosnažno oduzetim vozilima UIO. Prema navodima UIO i MKP Radna grupa je završila zadatak i izvještaj dostavila kako je i određeno MKP na postupanje. Prema dostavljenim informacijama iz MKP, pojedinačni izvještaji Radne grupe su dostavljeni SIPA-i.

Prema navodima UIO, za potrebe realizovanja ove preporuke i preporuka koje se tiču uspostavljanja kontinuiranog procesa i efikasnog sistema doniranja oduzete robe, UIO je, u oktobru 2013. godine, dva puta u 2013. godini i jedanput u septembru 2014. godine predlagala Vijeću ministara održavanje zajedničkog sastanka. Prema navodima UIO do istih nije došlo.

Također, UIO je u oktobru 2015. godine dostavila UO UIO Informaciju o rješavanju pitanja pravosnažno oduzetih motornih vozila i tražila od UO UIO da inicira kod Vijeća ministara zauzimanje stava po pitanju postupanja UIO sa pravosnažno oduzetim vozilima radi iznalaženja konačnog rješenja ovog problema.

1. Predstavnički dom traži od Vijeća ministara BiH da do kraja marta 2014. godine izradi zakonske i podzakonske akte kojima će regulisati oblast upravljanja robom oduzetom u krivičnim, prekršajnim i upravnim postupcima.

2. Predstavnički dom traži od UIO da do kraja decembra 2013. godine usvoji cjelovit pravilnik o upravljanju robom oduzetom u carinskom postupku, kojim će se normativno i institucionalno riješiti nedostaci i propusti u upravljanju tom robom koji su identifikovani u izvještaju.

33. sjednica Doma naroda, 05.11.2013. godine:

Dom naroda zadužuje Vijeće ministara da do kraja marta 2014. godine izradi zakonske i podzakonske akte kojima će regulirati oblast upravljanja robom oduzetom u krivičnim, prekršajnim i upravnim postupcima.

²⁵ 66. sjednica Vijeća ministara, 24.10.2013. godine:

Vijeće ministara je upoznato s preporukama koje je Predstavnički dom donio na 53. sjednici ovog doma, a povodom razmatranja Izvještaja o izvršenoj reviziji učinka o temi „Upravljanje robom oduzetom u carinskim postupcima“.

UIO je zadužena da za Vijeće ministara pripremi propise kojim bi se unaprijedio proces upravljanja robom oduzetom u carinskim postupcima, uvažavajući preporuke Ureda za reviziju.

67. sjednica Vijeća ministara, 06.11.2013. godine:

Vijeće ministara je upoznato sa zaključcima koje je Predstavnički dom donio na 54. sjednici te, s tim u vezi, zaključilo:

-za realizaciju zaključaka donesenih povodom razmatranja Izvještaja o izvršenoj reviziji učinka o temi „Upravljanje robom oduzetom u carinskim postupcima“, zadužena je UIO.

72. sjednica Vijeća ministara, 28.11.2013. godine:

Vijeće ministara je upoznato sa zaključcima koje je Dom naroda donio na 33. sjednici te, s tim u vezi, zaključilo:

-za realizaciju zaključaka donesenih povodom razmatranja Izvještaja o izvršenoj reviziji učinka: „Upravljanje robom oduzetom u carinskim postupcima“, zadužena je UIO.

**Preporuka 2:****Uspostaviti kontinuiran proces i efikasan sistem doniranja oduzete robe.**

Vijeće ministara navedeno može ostvariti uspostavljanjem kvalitetnije koordinacije između svih učesnika u procesu implementacije projekata doniranja te definisanjem mogućih primalaca donacija krajem svake kalendarske godine kako bi se osigurala brža komunikacija sa istim. Također, potencijalnim primaocima donacija potrebno je osigurati i bolju dostupnost podataka o robi koja može biti predmet doniranja.

STEPEN REALIZACIJE**POČETNE AKTIVNOSTI**

Iako se od 2011. godine odvijaju aktivnosti oko donošenja Odluke o procedurama i kriterijima za doniranje robe koja je oduzeta, zaplijenjena ili ustupljena UIO, ista još nije donesena. Donošenje iste je u nadležnosti Vijeća ministara. Posljednja aktivnost je dostava Prijedloga odluke direktoru UIO u julu 2013. godine. Nema informacija da je UIO dostavila Prijedlog iste na razmatranje Vijeću ministara.

Za potrebe realizovanja preporuke koja se tiče uspostavljanja kontinuiranog procesa i efikasnog sistema doniranja oduzete robe, UIO je, u oktobru 2013. godine, dva puta, pa ponovo u septembru 2014. godine, predlagala održavanje zajedničkog sastanka predstavnika UIO i Vijeća ministara. Prema navodima UIO do istih nije došlo.

Iako sistem doniranja nije sistemski riješen, Vijeće ministara je, u maju 2014. godine, zadužilo UIO da u roku od pet dana pripremi specifikaciju trajno oduzete robe, kako bi entitetske civilne zaštite i civilna zaštita BD-a mogle iskazati zainteresiranost za donaciju raspoložive robe s ciljem otklanjanja šteta nastalih zbog poplava u BiH u maju 2014. godine. Istovremeno je data saglasnost UIO da prema iskazanim potrebama ovih organa donira materijalna sredstva u okvirnom omjeru: Civilna zaštita FBiH 45%, Civilna zaštita RS 45% i Civilna zaštita BD-a 10%. Također, zadužena je UIO da, pored raspoložive trajno oduzete robe, po istom principu rasporedi i robu koja se trajno oduzme zaključno s 30.6.2014. godine te da o istom informiše Vijeće ministara.

UIO je u decembru 2014. godine dostavila Informaciju Vijeću ministara.

UO UIO**Preporuka 1:****Izraditi strateški okvir sa jasno definisanim ciljevima koji će sistemski regulisati upravljanje oduzetom robom.**

To podrazumijeva definisanje ciljeva koji se žele ostvariti rješavanjem pitanja oduzete robe te aktivnosti koje će omogućiti ostvarivanje postavljenih ciljeva. Strateški okvir podrazumijeva identifikovanje učesnika, odgovornost i nosioce aktivnosti te mjerljive rezultate koji se trebaju ostvariti upravljanjem oduzetom carinskom robom.

STEPEN REALIZACIJE**NISU PREDUZETE AKTIVNOSTI**

U dostavljenom odgovoru UO UIO, nisu prezentovane informacije o aktivnostima na realizaciji ove preporuke.

Preporuka 2:**Analizirati i unaprijediti akta koja se odnose na upravljanje oduzetom robom.**

Analiza postojećih akata treba da ukaže na sve slabosti identifikovane u njihovoj praktičnoj primjeni. Otklanjanje utvrđenih slabosti treba rezultirati unapređenjem postojećih i eventualnim donošenjem novih pravila čija primjena u praksi će omogućiti efikasnije upravljanje oduzetom robom.

STEPEN REALIZACIJE**POČETNE AKTIVNOSTI**

Iako UO UIO u svom dopisu nije prezentovao aktivnosti na realizaciji ove preporuke, na osnovu dostupnih informacija su konstatovane određene aktivnosti. UIO je u martu 2014. godine



dostavio UO UIO novi Prijedlog odluke o prodaji carinske robe. UO UIO je u aprilu 2014. godine raspravljao o predmetnoj Odluci i dao zaduženje komisiji za doradu iste. Komisija je direktoru u aprilu 2014. godine, pa ponovo u maju 2015. godine, dostavila Prijedlog odluke. Nakon usaglašavanja unutar sektora UIO i Komisije novi Prijedlog odluke je dostavljen direktoru u novembru 2015. godine, pa ponovo sa izmijenjenim obrascima u januaru 2016. godine. Komisija je u toku 2016. godine konačnu verziju Prijedloga odluke dostavila UO UIO. Reviziji nisu prezentovane informacije o daljnjim aktivnostima UO UIO na donošenju ove Odluke.

UIO

Preporuka 1:

Efikasno koristiti i unaprijediti vlastite kadrovske i skladišne kapacitete.

To podrazumijeva blagovremenu primjenu usvojenog Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji koji predviđa radna mjesta i identifikuje odgovornosti za upravljanje oduzetom robom. UIO treba analizirati stanje i uslove u skladištima u kojima se čuva oduzeta carinska roba. Ovo će pomoći da se osiguraju adekvatni uslovi za čuvanje i skladištenje koji će osigurati očuvanje robe i njene vrijednosti.

STEPEN REALIZACIJE**DJELIMIČNO**

Novim Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji je formirana organizaciona jedinica – Grupa za oduzetu robu, i u okviru Odsjeka za poslovne usluge pri regionalnim centrima su predviđena radna mjesta stručnih saradnika za oduzetu robu i saradnik za oduzetu robu, ukupno 18 sistematizovanih radnih mjesta. Prema podacima finansijske revizije za 2015. godinu popunjeno je 10.

Prema navodima UIO, raskinuti su ugovori sa svim držaocima skladišta čiji skladišni prostori nisi bili odgovarajući za smještaj robe i oduzeta roba se sad smješta u centralno skladište. Kao dokaz su dostavljena dva obavještenja o raskidima ugovora, tj. djelimični raskidi postojećih ugovora, za zatvoreni dio skladišnog prostora.

Preporuka 2:

Uspostaviti jasno definisane procedure postupanja sa oduzetom robom, kontrolne mehanizme i unaprijediti evidencije o oduzetoj robi.

Ovo će od UIO zahtijevati definisanje svih koraka i učesnika u postupanju sa oduzetom robom od trenutka oduzimanja do konačnog rješavanja njenog statusa. Osim navedenog, potrebno je da UIO uspostavi kontrolne mehanizme očuvanja robe i njene vrijednosti provodeći redovne i povremene analize stanja i rezultata ostvarenih postupanjem sa oduzetom robom. UIO, također, treba osigurati pouzdane i blagovremene evidencije o vrijednosti oduzete robe.

STEPEN REALIZACIJE**DJELIMIČNO**

Prema navodima UIO, za potrebe realizacije ove preporuke, direktor UIO je u martu 2014. godine donio:

- Uputstvo o postupanju s robom oduzetom u krivičnom i prekršajnom postupku, zaplijenjenom u upravnom postupku i ustupljenom u korist BiH i
- Uputstvo o uništenju i ustupanju carinske robe.

Iako se od 2011. godine odvijaju aktivnosti oko donošenja Odluke o procedurama i kriterijima za doniranje robe koja je oduzeta, zaplijenjena ili ustupljena UIO, ista još nije donesena. Donošenje iste je u nadležnosti Vijeća ministara. Posljednja aktivnost je dostava Prijedloga odluke direktoru UIO u julu 2013. godine. Nema informacija da je UIO dostavila prijedlog iste na razmatranje Vijeću ministara. Međutim, UIO je u cilju uspostavljanja kontinuiranog procesa i efikasnog sistema doniranja oduzete robe, i donošenja ove Odluke, više puta predlagala održavanje zajedničkog sastanka predstavnika UIO i Vijeća ministara. Prema navodima UIO do istih nije došlo.

**Preporuka 3:**

Unaprijediti proces prodaje oduzete robe kojim bi se osiguralo minimalno potrebno vrijeme za efikasniju prodaju.

UIO svoje aktivnosti treba značajnije usmjeriti ka unapređenju postupaka prodaje oduzete robe i skraćivanju vremena njenog zadržavanja u skladištima. Ovo će se osigurati efikasnijim korištenjem vlastitih resursa i unapređenjem praksi prodaje u skladu sa modernim praksama nekih zemalja EU ili razvijenih zemalja u svijetu. Postupci prodaje bi postali transparentniji i stvorili bi se uslovi za skraćivanje vremena zadržavanja robe u skladištima, smanjenje troškova zakupa i omogućilo povećanje priliva sredstava u budžetu BiH. Da bi se postigla efikasnija prodaja oduzete robe, podaci o njoj trebaju biti transparentni i lakše dostupni zainteresovanim kupcima.

STEPEN REALIZACIJE**DJELIMIČNO**

UIO je u martu 2014. godine dostavio UO UIO novi Prijedlog odluke o prodaji carinske robe. UO UIO je u aprilu 2014. godine raspravljao o predmetnoj Odluci i zadužio komisiju za doradu iste. Komisija je direktoru u aprilu 2014. godine, pa ponovo u maju 2015. godine, dostavila Prijedlog odluke. Nakon usaglašavanja unutar sektora UIO i Komisije novi Prijedlog odluke je dostavljen direktoru u novembru 2015. godine pa ponovo, sa izmijenjenim obrascima, u januaru 2016. godine. Komisija je u aprilu 2016. godine konačnu verziju Prijedloga odluke dostavila UO UIO.

U odgovoru UIO je navedeno da se, u svrhu transparentnosti, prodaja robe blagovremeno objavljuje na oglasnim pločama i internet stranici UIO, ali nisu navedene nove aktivnosti koje su poduzete kako bi se prema preporuci unaprijedila efikasnost prodaje oduzete robe.

Zaključci

Na osnovu provedene analize aktivnosti institucija po preporukama revizije učinka za izvještaj „Upravljanje robom oduzetom u carinskim postupcima“ mogu se iznijeti sljedeći zaključci:

- ❖ Nijedna preporuka nije realizovana u potpunosti.
- ❖ Od ukupno sedam datih preporuka, tri su djelimično realizovane, za tri je realizacija u početnoj fazi, a za jednu nisu prezentovane informacije o preduzetim aktivnostima.
- ❖ Iako su aktivnosti na rješavanju problema oduzetih motornih vozila pokrenute još 2013. godine, nema informacija da je isti riješen.
- ❖ Još uvijek nije uspostavljen kontinuiran proces i efikasan sistem doniranja oduzete robe, niti izrađen strateški okvir sa jasno definisanim ciljevima koji će sistemski regulisati upravljanje oduzetom robom.
- ❖ Propisi o prodaji carinske robe i procedurama i kriterijima za doniranje robe koja je oduzeta, zaplijenjena ili ustupljena UIO su u procesu unapređenja i donošenja više od dvije godine.
- ❖ Većina preduzetih aktivnosti UIO se odnosi na izradu i donošenja propisa koji se tiču oduzete robe, pri čemu je utvrđeno neblagovremeno postupanje. Određeni prijedlozi akata nisu upućeni na daljnje postupanje i preko godinu dana.
- ❖ Za određene aktivnosti koje je UIO preduzimala, konačna realizacija zavisi od daljnjeg postupanja UO UIO, i spremnosti na saradnju drugih institucija na koje UIO ne može uticati.
- ❖ Ni Vijeće ministara ni UO UIO nisu aktivno preduzimale mjere na sistemskom unapređenju ove oblasti.



3.4. Efikasnost FIPA-e u privlačenju stranih investicija u BiH

Cilj, motiv i glavni nalazi i zaključci revizije

Ured za reviziju je analizirao efikasnost FIPA-e u promociji i privlačenju stranih investicija u BiH. Cilj revizije je bio procijeniti da li FIPA korištenjem javnih resursa efikasno izvršava zadatke koji su joj dodijeljeni, odnosno da li na pravi način radi prave stvari kako bi efikasno promovisala BiH kao mjesto pogodno za investiranje.

Najvažniji rezultati do kojih se došlo tokom rada na ovoj reviziji:

- FIPA nije pronašla način da uspješno koordinira subjekte koji mogu doprinijeti efikasnijem povezivanju potencijalnih investitora i potraživalaca investicija;
- FIPA se nije uspjela nametnuti kao glavni implementator integralnih programa promocije mogućnosti za strane investicije, a u javnosti prevladava mišljenje da FIPA ne ulaže dovoljno napora da pronađe pravi način i efikasno koordinira subjekte koji mogu doprinijeti povezivanju potencijalnih investitora i potraživalaca investicija;
- Ključni subjekti od FIPA-e očekuju intenzivniju saradnju i manje birokratski pristup u radu i brzo izrastanje u instituciju koja će sa više uspjeha potencijalnim investitorima prezentirati mogućnosti za ulaganja u BiH privredu;
- FIPA u dovoljnoj mjeri ne koristi prednosti web stranice kao najbržeg puta za davanje informacija jer njena web stranica još uvijek ne sadrži dovoljno interesantnih podataka za potencijalne strane investitore;
- FIPA nije uspostavila praksu provjere vlastite uspješnosti u predstavljanju BiH kao mjesta pogodnog za investiranje;
- Stvorena je većina pretpostavki za efikasno usmjeravanje rada FIPA-e, ali UO FIPA-e i Vijeće ministara ih ne koriste u značajnoj mjeri. Opredjeljenja za potrebu povećanja priliva stranih investicija u BiH su deklarativne prirode jer su smjernice za efikasniji rad FIPA-e izostale;
- Dosadašnje aktivnosti i način rada FIPA-e, njenog UO i Vijeća ministara nisu značajno uticali na investiranje i priliv stranih investicija u BiH.

S ciljem da doprinese efikasnijem predstavljanju mogućnosti za ulaganje u BiH, Ured za reviziju je u Izvještaju o provedenoj reviziji dao određene preporuke FIPA-i, UO FIPA-e i Vijeću ministara.

Prezentacija Izvještaja i reakcije

Izvještaj je 20.12.2013. godine dostavljen Komisiji za finansije i budžet Predstavničkog doma, Komisiji za finansije i budžet Doma naroda, Predsjedništvu, Generalnom sekretarijatu Vijeća ministara, FIPA-i, UO FIPA-e, MFT-u, MVTEO-u, Vanjskotrgovinskoj komori BiH, Privrednoj komori RS, Privrednoj komori FBiH i FIC investitorima.

Izvještaj je istovremeno objavljen na web stranici Ureda za reviziju i izdato je saopćenje za javnost.

Mediji su, također, ispratili objavu Izvještaja.²⁶

²⁶Primjeri naslova: <https://www.bhdani.ba/portal/clanak/695/e-uvodnik/kljucno-pitanje-stranih-investicija>
<http://www.vecernji.ba/godisnie-potrose-15-milijuna-km-a-stranog-kapitala-nigdje-925368>
http://www.glassrpske.com/novosti/vijesti_dana/FIPA-obmanjuje-investitore/lat/144090.html
<http://swot.ba/wordpress/revizija-ucinka-pokazala-fipa-neeefikasna/>
<http://novovrijeme.ba/trinac-fipa-nije-jedina-institucija-koja-kreira-poslovni-imidz-bih/>



Parlamentarna skupština je razmatrala i usvojila Izvještaj o provedenoj reviziji bez dodatnih zaključaka.²⁷

Vijeće ministara nije razmatralo Izvještaj.

Aktivnosti institucija na realizaciji preporuka

FIPA

Preporuka 1:

Izvršiti objektivnu procjenu implementacije postojećeg strateškog dokumenta i, u zavisnosti od dobivenih rezultata, UO-u predložiti i obrazložiti njegovu dopunu, izmjenu ili izradu novog.

STEPEN REALIZACIJE

POTPUNO

FIPA je izvršila procjenu postojećeg strateškog dokumenta – Strategije promocije – privlačenja direktnih stranih investicija u BiH i istu dostavila UO FIPA-e.

Preporuke 2:

Iskoristiti vlastite unutrašnje kapacitete i u najkraćem roku intenzivirati aktivnosti na prikupljanju, ažuriranju i predstavljanju aktuelnih podataka o mogućnostima ulaganja u BiH.

STEPEN REALIZACIJE

DJELIMIČNO

Prema navodima FIPA-e maksimalno se koriste svi raspoloživi unutrašnji resursi, a sve u skladu sa prioritetima i ciljevima Strateškog okvira za BiH i raspoloživim finansijskim sredstvima, bez prezentovanja dokaza da su aktivnosti intenzivnije u odnosu na period obuhvata revizije.

Prema dostavljenim informacijama FIPA-e u 2014. godini su održana 43, a u 2015. godini 37 sastanaka sa predstavnicima privrednih subjekata, ministarstava i drugih institucija s ciljem pojašnjenja uloge FIPA-e i prikupljanja projekata.

Također, prezentovani su i određeni dokazi o iniciranju sastanaka i saradnje sa drugim institucijama koje imaju ulogu u privlačenju investicija.

Prema dostavljenim podacima u 2014. godini je prikupljeno 36 novih projekata i 47 investicionih lokacija, a u 2015. godini 49 novih projekata i 59 novih investicionih lokacija.

Preporuke 3:

Izvršiti pažljivu analizu postojećeg dokumenta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta i po potrebi predložiti njegovu izmjenu.

STEPEN REALIZACIJE

POTPUNO

Prema navodima FIPA-e, u 2014. godini, u skladu sa Odlukom o principima za utvrđivanje unutrašnje organizacije organa uprave BiH i Odlukom o razvrstavanju radnih mjesta i kriterija za opis poslova radnih mjesta u institucijama BiH, su izvršene izmjene i Vijeću ministara predložen novi Prijedlog pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta. Prema navodima FIPA-e, isti još uvijek nije razmatran na sjednici Vijeća ministara.

Pored ovoga, Vijeće ministara je u julu 2015. godine dalo saglasnost na predložene izmjene postojećeg Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta.

²⁷ 65. sjednica Predstavničkog doma, 15.04.2014. godina, 37. sjednica Doma naroda, 29.04.2014. godina

**Preporuke 4:**

Uspostaviti efikasnu i uspješnu koordinaciju svih institucija u BiH nadležnih za otklanjanje problema koji su se pokazali kao prepreka za strana ulaganja.

STEPEN REALIZACIJE**DJELIMIČNO**

Prema navodima FIPA-e, iako mehanizam koordinacije nije formalizovan zvaničnim dokumentom on postoji. Pitanje koordinacije aktivnosti i preporuke za efikasnije funkcionisanje koordinacije je obrađeno u dokumentu UNCTAD IPR – Investment Policy Review²⁸ (Analiza investicione politike u BiH) čija prezentacija je izvršena u decembru 2015. godine u Ženevi.

Također, u cilju pripreme smjernica za organizaciju poslovnih foruma u inostranstvu i kalendar događaja prezentovan je poziv nadležnim institucijama (Predsjedništvo, Vijeće ministara, MVP, MVTEO, Vlada RS, Vlada FBiH, Vlada BD-a, STK BiH).

Prema navodima FIPA-e, u cilju realizacije ove preporuke, Vijeću ministara je dostavljen dokument „Smjernice za organizaciju poslovnih foruma“ na razmatranje i prihvatanje.

Također, prezentovani su i određeni dokazi o iniciranju sastanaka i saradnje sa drugim institucijama koje imaju ulogu u privlačenju investicija.

Prema navodima i dostavljenim dokazima FIPA-e u 2014. i 2015. godini su održana četiri sastanka saradničke mreže. Također, prema dostavljenim informacijama FIPA-e u 2014. godini su održana 43, a u 2015. godini 37 sastanaka sa predstavnicima privrednih subjekata, ministarstava i drugih institucija s ciljem pojašnjenja uloge FIPA-e i prikupljanja projekata.

Preporuke 5:

Kontinuirano analizirati probleme koji se pojavljuju u radu, predstavljati ih nadležnim institucijama (Vijeće ministara i UO FIPA-e) te im predlagati smjernice čijom implementacijom će se stvoriti bolji uslovi za promociju mogućnosti ulaganja u BiH i privlačenje stranih investicija.

STEPEN REALIZACIJE**DJELIMIČNO**

Prema navodima FIPA-e, Vijeće ministara i UO FIPA-e kontinuirano se informišu o mjerama za unapređenje poslovnog okruženja kao i stanju stranih investicija i analizama koje se tiču rangiranja BiH u svjetskim izvještajima, a koji mogu da utiču na investiranje.

Uvidom u Analizu stranih direktnih investicija u BiH za 2014. godinu i Pregled i analizu svjetskih izvještaja značajnih za privlačenje stranih investicija, nije uočeno da iste sadrže zaključke, prijedloge ili preporuke prema nadležnim institucijama.

S druge strane, Izvještaj o aftercare aktivnostima FIPA-e za 2014. godinu, s preporukama za poboljšanje poslovnog okruženja u BiH, je fokusiran na već postojeće investitore.

Prema navodima FIPA-e, u cilju realizacije ove preporuke, Vijeću ministara je dostavljen dokument „Smjernice za organizaciju poslovnih foruma“ na razmatranje i prihvatanje.

Preporuke 6:

Po uzoru na web stranice naprednijih nacionalnih agencija za privlačenje stranih investicija, kontinuirano analizirati i unapređivati sadržaj i izgled svoje web stranice.

STEPEN REALIZACIJE**POČETNE AKTIVNOSTI**

Prema navodima FIPA-e, u skladu sa ograničenim resursima, svi kapaciteti su usmjereni da web stranica bude ažurirana, pregledna, dostupna i korisna onima koji je posjećuju.

Konstatovano je da, u poređenju sa periodom vršenja revizije, stranica nije unaprijeđena prema kriterijima i nalazima revizije. Nedostaje baza podataka o domaćim kompanijama po sektorima djelatnosti i s njihovim osnovnim podacima; sadržaj stranice se može pregledati i

²⁸ <http://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=1383>



dalje samo na jednom međunarodnom jeziku (engleski), određeni podaci nisu na određenim dokumentima ažurni ni dostupni (slobodne zone, sporazumi, FIPA letak opći, itd.).

Preporuke 7:

Iznači najpovoljniji način te svoj rad i rezultate učiniti transparentnijim i lakše dostupnim nadležnim institucijama i ostalim zainteresovanim subjektima.

STEPEN REALIZACIJE**DJELIMIČNO**

Prema navodima FIPA-e, redovno se, putem web stranice i medija, javnost informiše o radu FIPA-e.

Iz izvještaja o radu FIPA-e i uvidom u web stranicu konstatovana su unapređenja u odnosu na stanje utvrđeno u periodu revizije (broj medijskih članaka, saopćenja i sl.).

Također, na web stranici se od maja 2014. godine, periodično objavljuje FIPA Newsletter, koji sadrži najvažnije aktivnosti FIPA-e na promociji stranih ulaganja.

Međutim, izvještaji o radu FIPA-e se još uvijek ne objavljuju na web stranici FIPA-e.

UO FIPA**Preporuke 1:**

Što hitnije uspostaviti i kontinuirano unapređivati saradnju sa Vijećem ministara i ostalim institucijama državnog nivoa, vladama entiteta i BD-a, kao i ostalim institucijama nadležnim za kreiranje imidža i privlačenje stranih investicija u BiH. Ovo će omogućiti efikasnije izvršavanje zakonom definisanih obaveza i blagovremeno utvrđivanje strateških ciljeva za efikasnije privlačenje stranih investicija u BiH.

STEPEN REALIZACIJE**POČETNE AKTIVNOSTI**

Prema navodima UO FIPA-e, članovi UO su pojedinačno i u kapacitetu nadležnosti koje su dodijeljene UO, kontinuirano u kontaktima sa svim nadležnim institucijama predstavljale rad FIPA-e u smislu promocije aktivnosti, ali i prikupljali neophodne informacije koje su menadžmentu FIPA-e predstavljane kao smjernice za rad ili preporuke po konkretnim otvorenim pitanjima. Međutim, prezentovan je samo dokaz o aktivnostima na uspostavljanju saradnje članova UO FIPA-e i predstavnika MVTEO.

Također, prema navodima UO FIPA-e, u cilju transparentnijeg rada i informisanja Vijeća ministara, izvještaji o radu UO FIPA-e se dostavljaju Vijeću ministara (Izvještaji o radu UO FIPA-e za 2013. i 2014. godinu). Međutim, nisu dostavljeni dokazi da se planovi ili programi rada UO FIPA-e dostavljaju Vijeću ministara.

Preporuke 2:

Što hitnije osigurati analizu stepena implementacije postojećeg strateškog dokumenta.

STEPEN REALIZACIJE**POTPUNO**

Prema dostavljenim podacima FIPA-e, izvršena je procjena postojećeg strateškog dokumenta – Strategije promocije – privlačenja direktnih stranih investicija u BiH.

Preporuke 3:

U skladu sa dobijenim rezultatima, definisati realne strateške ciljeve koje BiH treba ostvariti na polju promocije i privlačenja stranih investicija. Ovo zahtijeva određivanje pravaca djelovanja, definisanje nosilaca i rokova za realizaciju ključnih aktivnosti.

STEPEN REALIZACIJE**POČETNE AKTIVNOSTI**



Prema navodima UO FIPA-e, UO FIPA-e je razmotrio analizu postojećeg strateškog okvira i zaključio da isti treba primjenjivati dok se ne usvoji nova strategija.

Naknadno su, po osnovu zaključka Vijeća ministara,²⁹ preduzete aktivnosti na izradi Okvirne strategije za privlačenje i promociju stranih ulaganja, sačinjen je Projektni zadatak, koji je nakon prihvatanja od strane UO FIPA-e, upućen Vijeću ministara u decembru 2015. godine.

U dostavljenom Prijedlogu plana rada UO FIPA-e za 2015. godinu nisu definisani strateški ciljevi. U istom se samo planiraju sastanci sa MVTEO u cilju prezentacije Plana rada UO FIPA-e i konsultacija oko strateških ciljeva FIPA-e u narednom periodu. Za prvu sjednicu je također planirano predlaganje strateških ciljeva u izradi Programa rada FIPA-e za 2016. godinu.

Vijeće ministara

Iako Vijeće ministara nije razmatralo izvještaj revizije učinka, konstatovane su određene aktivnosti koje se tiču preporuka iz izvještaja.

Preporuka 1:

Aktivnije uključivanje u definisanje strateških ciljeva koji se odnose na privlačenje stranih investicija u BiH. Ovo zahtijeva definisanje vremenski mjerljivih rezultata koji se trebaju ostvariti, odnosno nivoa stranih ulaganja koja se u BiH trebaju realizovati u datom vremenskom periodu, što se može realizovati kroz efikasnu dvosmjernu komunikaciju sa UO FIPA-e.

STEPEN REALIZACIJE

POČETNE AKTIVNOSTI

Vijeće ministara je u junu i julu 2015. godine zadužilo FIPA-u da izradi Okvirnu strategiju i UO FIPA-e da preduzme konkretne aktivnosti na unapređenju i promociji stranih investicija, s posebnim akcentom na izradi Okvirne strategije za privlačenje i promociju stranih investicija. S obzirom na to da je sačinjen tek Projektni zadatak, potpuna procjena aktivnijeg uključivanja u definisanje strateških ciljeva koji se odnose na privlačenje stranih investicija u BiH, će se moći izvršiti tek u narednom periodu.

Preporuka 2:

Iznaći način i kontinuirano pratiti i analizirati realizaciju postavljenih strateških ciljeva.

STEPEN REALIZACIJE

POČETNE AKTIVNOSTI

Vijeće ministara prati aktivnosti FIPA-e putem izvještaja o radu i drugih posebnih izvještaja. S obzirom na to da je sačinjen tek Projektni zadatak, potpuna procjena kontinuiranog praćenja i analize realizacije postavljenih strateških ciljeva će se moći izvršiti tek u narednom periodu.

Preporuka 3:

Aktivnije uključivanje u razmatranje planova rada i izvještaja o radu FIPA-e i njenog UO. Od njih zahtijevati planove i programe rada koji će sadržavati vremenski mjerljive rezultate za ostvarivanje strateških ciljeva, te izvještaje koji će objektivno prezentirati stepen njihove realizacije.

STEPEN REALIZACIJE

DJELIMIČNO

Vijeće ministara je razmotrilo i usvojilo izvještaj o radu UO FIPA-e za 2013. godinu

Vijeće ministara je primilo na znanje Izvještaj o radu UO FIPA-e za 2014. godinu i istovremeno je zadužen UO FIPA-e da preduzme konkretne aktivnosti na unapređenju i promociji stranih investicija, s posebnim akcentom na izradi Okvirne strategije za privlačenje i promociju stranih investicija.

²⁹ 12. sjednica Vijeća ministara, 25.06.2015. godina; 14. sjednica Vijeća ministara, 10.07.2015. godina



Nema informacija da je Vijeće ministara zahtijevalo ili da su mu dostavljeni planovi ili programi rada UO FIPA-e.

Vijeće ministara usvojilo je program rada FIPA-e za 2014. i 2015. godinu. Programi rada sadrže određena poboljšanja u pogledu definisanja mjerljivih rezultata.

Vijeće ministara je usvojilo izvještaj o radu FIPA-e za 2013.

Vijeće ministara je razmotrilo i usvojilo Izvještaj o aftercare aktivnostima FIPA-e za 2014. godinu, s preporukama za poboljšanje poslovnog okruženja u BiH, s tim da se i predloženi Akcioni plan tretira kao preporuka. Zadužena je FIPA da Izvještaj s preporukama dostavi svim nadležnim institucijama BiH, vladama entiteta i BD-a.

Vijeće ministara je primilo na znanje Izvještaj s okruglog stola „Kordinacija aktivnosti u procesu privlačenja stranih investicija“, održanog 01.06.2015. godine.

Vijeće ministara se upoznao s Analizom stranih direktnih investicija u BiH za 2014. godinu, s pregledom i analizom svjetskih izvještaja značajnih za privlačenje stranih investicija, koju je pripremila FIPA.

Zaključci

Na osnovu provedene analize aktivnosti institucija po preporukama revizije učinka za izvještaj „Efikasnost FIPA-e u privlačenju stranih investicija u BiH“ mogu se iznijeti sljedeći zaključci:

- ❖ **Od ukupno 13 datih preporuka, tri su realizovane u potpunosti, pet djelimično, a za pet je realizacija u početnoj fazi.**
- ❖ **Veći stepen realizacije preporuka i preduzete aktivnosti su konstatovane za one preporuke koje su upućene FIPA-i.**
- ❖ **S obzirom na to da je izrada nove Strategije u proceduri, potpuna ocjena realizacije preporuka koje se tiču boljeg definisanja strateških opredjeljenja, pravaca djelovanja, nosilaca, rokova, će biti moguća nakon donošenja iste.**
- ❖ **Kod preporuka upućenih Vijeću ministara i UO FIPA-e stepen realizacije je većinom u početnim fazama i nije konstatovano značajnije unapređenje u odnosu na stanje koje je utvrđeno Izvještajem revizije učinka. UO FIPA-e i dalje ne izvještava Vijeće ministara o godišnjim planovima i programima rada, a kod Vijeća ministara je izostao aktivan angažman za tim informacijama.**



3.5. Rezultati reforme javne uprave

Cilj, motiv i glavni nalazi i zaključci revizije

Ured za reviziju je proveo reviziju učinka na temu: "Rezultati reforme javne uprave". Revizija je provedena s ciljem utvrđivanja slabosti u provođenju, praćenju i ocjeni reforme javne uprave koji su uticali na postizanje i održivost reformskih rezultata. Provedena je studija slučaja, a kao primjer za ilustraciju odabrana je reforma uspostave efektivnog sistema za upravljanje učincima u državnoj službi.

Studija je ukazala na opće probleme u provođenju i praćenju reformskih aktivnosti i projekata koji su doveli do izostanka očekivanih reformskih rezultata.

Nalazi revizije ukazuju da:

- Reforma uspostave efektivnog sistema upravljanja učincima nije završena, reformski cilj nije postignut.
- Reformski projekt nije postigao sve pretpostavke neophodne za uspješno okončanje reformi.
- Date ocjene provedene reforme ne odražavaju stvarno stanje.
- Odgovarajuće praćenje postignutih reformskih rezultata nije vršeno.
- Korektivne mjere i aktivnosti koje bi osigurale održivost postignutih reformskih rezultata i vodile uspješnom okončanju reforme nisu preduzete.
- Vijeće ministara nije pružilo neophodnu podršku za uspješno okončanje započete reforme.

Studija je ukazala na opće probleme u provođenju i praćenju reformskih aktivnosti i projekata koji su doveli do izostanka očekivanih reformskih rezultata.

S ciljem da doprinese unapređenju načina provođenja i praćenja reforme javne uprave, Ured za reviziju je dao određene preporuke institucijama BiH koje su odgovorne za provođenje reforme javne uprave.

Prezentacija Izvještaja i reakcije

Izvještaj je 30.12.2013. godine dostavljen Komisiji za finansije i budžet Predstavničkog doma, Komisiji za finansije i budžet Doma naroda, Predsjedništvu, Vijeću ministara, Generalnom sekretarijatu Vijeća ministara, MFT, UKRJU, DEI, MP i ADS.

Izvještaj je istovremeno objavljen na web stranici Ureda za reviziju i izdato je saopćenje za javnost.

Mediji su, također, ispratili objavu Izvještaja.³⁰

Parlamentarna skupština je razmatrala i usvojila Izvještaj uz jedan dodatni zaključak.³¹

Vijeće ministara nije razmatralo ni Izvještaj ni dodatni zaključak Parlamentarne skupštine.

³⁰ Primjeri naslova: http://www.glassrpske.com/novosti/vijesti_dana/Milioni-maraka-za-propalu-reformu/ta/143904.html

³¹ 64. sjednica Predstavničkog doma, 26.03.2014. godina, 2. sjednica Doma naroda, 05.03.2015. godina

**Aktivnosti institucija na realizaciji preporuka****Institucije BiH**

Revizija je uputila dopis institucijama BiH (74 institucije) za dostavu informacija i dokaza o preduzetim aktivnostima na realizaciji preporuka i zaključaka nadležnih institucija.

Preporuka 1:

<i>Institucije BiH trebaju provoditi reformske aktivnosti sve dok UKRJU ne potvrdi postignuće reformskih ciljeva.</i>	
<i>Institucije trebaju prihvaćati reforme i unapređivati prakse rada, pratiti i izvještavati o reformskim rezultatima, preduzimati i predlagati korektivne mjere i aktivnosti dok se reformski ciljevi ne postignu i ne potvrde.</i>	
STEPEN REALIZACIJE	DJELIMIČNO

Prema prikupljenim informacijama iz UKRJU, od 64 institucija kojima su dostavljeni zahtjevi za dostavu podataka o napretku u reformi javne uprave, za 2014. godinu odgovorilo je njih 34, a u 2015. godini 42.

Od ukupno 74 institucije BiH, kojima je revizija uputila dopis za dostavu informacija o preduzetim aktivnostima na realizaciji preporuka, svoj odgovor su dostavile 43 institucije. Od ukupnog broja dostavljenih odgovora, pet institucija je uputilo svoje obrazloženje i razloge zbog kojih nema aktivnosti po ovim preporukama.³²

Ostalih 37 institucija navodi da preduzima aktivnosti na provođenju reformskih aktivnosti (strateško planiranje, koordinacija i izrada politika, upravljanje ljudskim potencijalima). Kod upravljanja ljudskim resursima navode da vrše ocjenjivanje državnih službenika. Dokaze kojima potkrepljuju navedene aktivnosti dostavilo je 25 institucija (obrazac za dostavu informacija koji šalju UKRJU, izvještaje o provođenju ocjenjivanja državnih službenika).

Što se tiče studije slučaja provedene revizije učinka, prema izvještajima ADS o ocjenjivanju državnih službenika za 2014. i 2015. godinu, evidentno je da institucije i dalje ne dostavljaju ADS izvještaje o izvršenom ocjenjivanju državnih službenika. Prema istim, manje od 40 institucija je u datom periodu dostavilo svoje izvještaje o ocjenjivanju.

Poređenjem Zbirnog izvještaja o ocjenjivanju državnih službenika u institucijama BiH za 2014. i 2015. godinu i navoda institucija, utvrđeni su slučajevi da institucije navode da vrše ocjenjivanje, ali ih nema u izvještaju ADS³³. S druge strane, postoji nekoliko institucija³⁴ koje nisu odgovorile na naš dopis, a u izvještajima ADS je navedeno da obavljaju ocjenjivanje državnih službenika.

Preporuka 2:

<i>Institucije BiH, odgovorne za praćenje i osiguravanje održivosti reformskih rezultata prema razrađenim pokazateljima uspjeha, trebaju prikupljati i analizirati podatke i informacije o postignutim reformskim rezultatima te, na osnovu istih, preduzimati korektivne mjere i aktivnosti koje će voditi uspješnom okončanju započetih reformi.</i>	
STEPEN REALIZACIJE	POČETNE AKTIVNOSTI

Analizom podataka, dostavljenih od strane institucija BiH, koje navode da provode reformske aktivnosti, za manji broj njih se može reći da se bave i analizom podataka i informacija o postignutim reformskim rezultatima i preduzimanju korektivnih mjera i aktivnosti koje bi vodile uspješnom okončanju započetih reformi.

³² Za ovih pet institucija BiH nije bila utvrđena obaveza ocjenjivanja učinka državnih službenika

³³ AS, MLJPI

³⁴ Vijeće za državnu pomoć, ADS, FIPA, CIK, IIV, CHJ, Parlamentarna skupština, MCP, URŽ, IDDEEA



S obzirom na veliki broj ciljeva iz Strategije, revizija je ispitivala aktivnosti odgovornih institucija za cilj provedene revizije studije slučaja. Za ovaj cilj odgovorne institucije su ADS i MP.

ADS nije dostavio odgovor na upit revizije, a MP u svom odgovoru nije dostavio dokaze o aktivnostima na realizaciji ove preporuke.

Međutim, konstatovano je da je ADS redovno dostavljao Vijeću ministara izvještaje o ocjenjivanju državnih službenika.

Prema izvještajima ADS o ocjenjivanju državnih službenika za 2014. i 2015. godinu, broj institucija koje dostavljaju izvještaje o izvršenom ocjenjivanju državnih službenika se nije značajnije povećao. Prema istim, manje od 40 institucija je u datom periodu dostavilo svoje izvještaje o ocjenjivanju. U istim se navodi da je ADS preduzela sve iz svoje nadležnosti kako bi institucije poštivale obavezu ocjenjivanja, da ADS nema veće nadležnosti po ovom pitanju i da drugi nadležni organi koji vrše upravni nadzor nad radom institucija BiH mogu uticati da institucije BiH ozbiljnije shvate proces ocjenjivanja, kao i svoju obavezu dostavljanja ADS pojedinačnih izvještaja o izvršenom ocjenjivanju za svaki period ponaosob.

Što se tiče dostave informacija o napretku za oblast Upravljanje ljudskim potencijalima, konstatovano je da istu MP za 2015. godinu nije dostavilo UKRJU.

Uvidom u dostavljene informacije ADS i MP o napretku za oblast Upravljanje ljudskim potencijalima, vidljivo je da su isti šturi, sadrže iste informacije i ne sadrže prijedloge potrebnih korektivnih mjera i aktivnosti.

Na nedostatke informacija koje dostavljaju institucije sa sve četiri nivoa BiH, ukazivala je UKRJU u svojim izvještajima o napretku.

UO Fonda za reformu javne uprave

Informacije o realizaciji preporuka koje se odnose na UO Fonda su dostavljene od strane koordinатора za reformu javne uprave BiH.

Preporuka 1:

UO Fonda za RJU treba odobravati reformske projekte koji predviđaju stvaranje ključnih pretpostavki neophodnih za uspješno okončanje reforme.

Projekat treba utvrditi jasne ciljeve i očekivane rezultate za sve pretpostavke koje su ključne za uspješno okončanje reforme. Jasni ciljevi i očekivani rezultati osnova su za kasnije vrednovanje projektnih rezultata.

STEPEN REALIZACIJE

DJELIMIČNO

Prema dostavljenim informacijama u toku 2014. godine UO Fonda je odobrio pet projekata, a u 2015. godini šest. Uvidom u dva projektna zadatka, koji su odobreni u periodu nakon obavljanja revizije³⁵, utvrđeno je postojanje definisanih ciljeva, svrhe, očekivanih rezultata, ključnih pretpostavki i rizika. Međutim, s obzirom na to da sa 31.12.2015. godine nijedan od odobrenih projekata, pa ni ova dva, nije bio u fazi implementacije, nije bilo moguće izvršiti procjenu potpune realizacije preporuke na konkretnom primjeru.

³⁵ „Implementacija zajedničkih servisa e-usluge“ i „Javno privatno partnerstvo“

**Preporuka 2:**

UO Fonda za RJU treba voditi računa da su predložena rješenja iz reformskih projekata prihvaćena i testirana prije njihove šire primjene.

U početnim fazama projekta neophodno je provesti široke konsultacije sa zainteresovanim i donosiocima odluka radi utvrđivanja najpraktičnijih rješenja koja će svi prihvatiti. Uvođenje novih praksi trebaju pratiti pilot-projekti, čije je rezultate potrebno detaljno analizirati prije šireg uvođenja novih praksi rada.

STEPEN REALIZACIJE**POČETNE AKTIVNOSTI**

U odgovoru o preduzetim aktivnostima navodi se da, u pogledu odobravanja reformskih projekata, u pripremi učestvuje cijeli niz učesnika, pa i korisnici projekata pa, tek nakon njihovog usaglašavanja, iste u konačnici odobrava UO, kao i da su projekti zasnovani na iskazanim potrebama korisnika i na ciljevima utvrđenim u RAP 1.

Uvidom u dva projektna zadatka koji su odobreni u periodu nakon obavljanja revizije³⁶ konstatovano je da su istim predviđeni pilot-projekti. S obzirom na to da sa 31.12.2015. godine nijedan od odobrenih projekata, pa ni ova dva projekta, nije bio u fazi implementacije, nije bilo moguće izvršiti potpunu procjenu realizacije preporuke na konkretnom primjeru.

Preporuka 3:

UO Fonda za RJU treba voditi računa da su reformskim projektima utvrđeni zadovoljavajući reformski rezultati i odgovornosti za njihovo naknadno praćenje i unapređenje.

Zadovoljavajući reformski rezultati i pokazatelji uspjeha za njihovo praćenje trebaju biti utvrđeni u skladu sa općim reformskim ciljevima.

STEPEN REALIZACIJE**POČETNE AKTIVNOSTI**

Na osnovu uvida u dva odobrena projektna zadatka³⁷, nakon obavljanja revizije je konstatovano da su utvrđeni očekivani rezultati i da je predviđeno za potrebe ukupnog monitoringa projekta da implementator ugovora, tokom početne faze implementacije, izradi ažuriranu matricu logičkog okvira i usaglasi sa ugovornim organom listu kvantitativnih i mjerljivih indikatora napretka projekta.

S obzirom na to da sa 31.12.2015. godine nijedan od odobrenih projekata u periodu 2014–2015. godina nije bio u fazi implementacije, nije bilo moguće izvršiti procjenu potpune realizacije preporuke na konkretnom primjeru.

Na potrebu unapređenja pokazatelja učinka ukazano je u izvještajima Evropske komisije³⁸ i Sigme³⁹.

Analizom dostavljenih informacija konstatovana je iskazana spremnost i svjesnost o potrebama unapređenja i u ovom segmentu.

I UKRJU je u Informaciji o aktivnostima u procesu reforme javne uprave, iz juna 2015. godine, prepoznao potrebu za boljim definisanjem ciljeva, indikatora i finansijskog okvira, te načina osiguravanja održivosti rezultata provedene reforme.

³⁶ „Implementacija zajedničkih servisa e-usluge“ i „Javno privatno partnerstvo“

³⁷ „Implementacija zajedničkih servisa e-usluge“ i „Javno privatno partnerstvo“

³⁸ U Izvještaju Evropske komisije za BiH za 2015. godinu je konstatovano da postojeći okvir za praćenje ima velike slabosti zbog nedostatka konkretnih pokazatelja učinka što bi omogućilo procjenu realizacije reformskih ciljeva.

³⁹ U Izvještaju Sigme o mjerenju početnog stanja u javnoj upravi BiH je konstatovano da najslabiju kariku predstavlja upotreba indikatora učinka, da su indikatori vezani uglavnom za procese i direktne izlazne rezultate aktivnosti te je i izvještavanje bazirano na izvršenju planiranih aktivnosti i postignuću definisanih ciljeva, a ne na postignutim efektima.



Prema dostavljenim informacijama u toku je rad na izradi novog strateškog okvira pri čemu će se raditi na unapređenju sistema monitoringa i evaluacije i indikatora, kao i sistema izvještavanja u skladu sa preporukama iz izvještaja revizije učinka.

UKRJU

Preporuka 1:

Ocjene postignuća reformskih ciljeva koje UKRJU daje trebaju odražavati stvarno stanje provedenih reformi.

U izvještajima o napretku za provedene reforme trebaju se davati realne ocjene zasnovane na razrađenim pokazateljima uspjeha i informacijama institucija odgovornih za praćenje i održivost reformskih rezultata. Prilikom davanja ocjena provedenih reformi UKRJU treba uzimati u obzir ocjene nezavisnih studija i analiza. Za reforme koje nisu uspješno okončane potrebno je predlagati korektivne mjere i aktivnosti usmjerene na odgovornu instituciju i na konkretne probleme.

STEPEN REALIZACIJE

POČETNE AKTIVNOSTI

U Izvještaju o napretku za 2013. godinu, koji je objavljen nakon izvještaja revizije učinka, se pod sekcijom „Unapređenje kvaliteta procesa monitoringa“ navodi da su u obzir uzete i preporuke iz izvještaja o provedenoj reviziji učinka i ukazano je na značaj korektivnih akcija na koje izvještaj revizije učinka ukazuje.

Analizom datih ocjena u izvještajima o napretku, utvrđeno je da UKRJU gotovo i da nije smanjivao ranije date ocjene postignuća reformskih ciljeva⁴⁰.

Ocjena nije smanjena ni u slučaju reformskog cilja koji je analiziran u izvještaju revizije učinka iako u međuvremenu nije zabilježen značajan napredak po pitanju „Reforme upravljanja učincima u državnoj službi“.

Naime, prema izvještajima ADS o ocjenjivanju državnih službenika za 2014. i 2015. godinu, evidentno je da institucije BiH i dalje ne ispunjavaju svoju obavezu i ne dostavljaju ADS izvještaje o izvršenom ocjenjivanju državnih službenika. Prema istim, manje od 40 institucija (od 68 koje su u obavezi) je u datom periodu dostavilo svoje izvještaje o ocjenjivanju.

Iako su članovi Nadzornog tima za Upravljanje ljudskim potencijalima u februaru 2014. godine razmatrali nalaze revizije za revidirani reformski cilj, donijeli su zaključak da ocjena u ovom periodu ostaje nepromijenjena. Nisu razradili relevantne pokazatelje uspjeha niti utvrdili zadovoljavajući reformski rezultat.

U izradi Godišnjeg izvještaja o napretku za 2014. godinu navodi se da je u izradi izvještaja korišteno više izvora informacija za ocjenu napretka.⁴¹

UKRJU je u izvještajima o napretku konstatovala ključne prepreke i probleme, davala pojedinačne preporuke za reformske oblasti i predlagala naredne aktivnosti s ciljem realizacije reformskih aktivnosti.

Prema navodima UKRJU u toku je rad na izradi novog strateškog okvira pri čemu će se raditi na unapređenju sistema monitoringa i evaluacije i indikatora, kao i sistema izvještavanja u skladu sa preporukama iz izvještaja revizije učinka.

⁴⁰ Poređenjem datih ocjena u Polugodišnjem izvještaju o napretku za 2013. godinu sa ocjenama u kasnija tri izvještaja utvrđeno je da je ocjena smanjena samo u tri slučaja (RAP 1 predviđa 512 ocjena za 128 specifičnih reformskih ciljeva za četiri nivoa vlasti).

⁴¹ Izvještaji o napretku entitetskih i koordinatora BD-a, informacije od imenovanih predstavnika institucija sa BiH upravnog nivoa, a tiču se realizacije aktivnosti za čiju su implementaciju odgovorne sve institucije, redovni monitoring stanja i promjena u reformskim oblastima (praćenje zakonodavstva, komunikacija s nadležnim institucijama, praćenje različitih projekata i aktivnosti donatora koji doprinose reformi javne uprave, monitoring medija i sl.)

**Preporuka 2:****UKRJU treba jačati kapacitete za nadzor i evaluaciju.**

UKRJU treba povećati broj osoblja koje se bavi poslovima nezavisnog nadzora i evaluacije. Jedinica za monitoring i evaluaciju treba ukazivati na slabosti u razradi utvrđenih pokazatelja uspjeha i nedostatke informacija za potvrdu postignuća reformskih ciljeva. Nadzor i evaluacija reformskih projekata moraju jasno ukazati na pretpostavke i rezultate koji projektom nisu postignuti jer su to informacije neophodne za preduzimanje korektivnih aktivnosti.

STEPEN REALIZACIJE**POČETNE AKTIVNOSTI**

Broj osoblja koje se bavi poslovima nezavisnog nadzora i evaluacije nije povećan. Prema navodima UKRJU jačanje kapaciteta kroz povećanje broja osoblja je teško provodivo zbog budžetskih ograničenja.

UKRJU je učestvovala u projektu Svjetske banke i Evropske komisije „Razvoj kapaciteta za monitoring i evaluaciju na zapadnom Balkanu i Turskoj“ (mart 2013 – april 2014. godine).

Srednjoročnim planom rada UKRJU za 2016–2018. godinu predviđen je daljnji rad na jačanju kapaciteta kao i obuke za sve učesnike u procesu monitoringa i evaluacije.

Prema navodima UKRJU u izvještajima o evaluaciji reformskih projekata uzimao se u obzir model za ocjenu realizacije reformskih projekata i upravljanja projektnim rezultatima preporučen u izvještaju revizije učinka, gdje je to bilo primjenjivo.⁴²

Preporuka 3:**UKRJU treba utvrditi očekivane reformske rezultate u skladu sa definisanim pokazateljima uspjeha i općim reformskim ciljevima.**

Da bi se olakšalo praćenje napretka implementacije RAP 1, Operativna jedinica UKRJU, zajedno sa odgovornim institucijama, treba razraditi pokazatelje uspjeha, utvrditi zadovoljavajuće reformske rezultate i definisati način prikupljanja podataka i informacija neophodnih za potvrdu postignuća reformskih ciljeva. Razrađeni pokazatelji uspjeha trebaju ukazivati na doprinos općim reformskim ciljevima.

STEPEN REALIZACIJE**POČETNE AKTIVNOSTI**

Prema navodima UKRJU, i u određenim dokumentima je iskazana spremnost i svjesnost o potrebama unapređenja i u ovom segmentu.

U Godišnjem izvještaju o napretku 2013. godine date su i opće preporuke: da se treba provesti analiza dosadašnje provedbe reforme javne uprave imajući u vidu ostvarene rezultate, da se na osnovu izlaznih rezultata pripreme prijedlozi za naredni srednjoročni period i da se uspostavi okvir za evaluaciju Strategije za naredni period kroz razvijanje i definisanje indikatora rezultata i ocjenu učinaka provedenih reformskih aktivnosti iz RAP 1.

Što se tiče studije slučaja provedene revizije učinka, članovi Nadzornog tima za Upravljanje ljudskim potencijalima su razmatrali nalaze revizije za revidirani reformski cilj, i donijeli su zaključak da ocjena ovaj period ostaje nepromijenjena. Nisu razradili relevantne pokazatelje uspjeha niti utvrdili zadovoljavajući reformski rezultat.

Također, UKRJU je učestvovao u projektu Svjetske banke i Evropske komisije „Razvoj kapaciteta za monitoring i evaluaciju na zapadnom Balkanu i Turskoj“ koji je trebao identifikovati indikatore na nivou sektora koji bi se ugradili u sektorske strategije. U sklopu projekta radilo se na razvoju indikatora uspješnosti u oblasti upravljanja ljudskim potencijalima

⁴² Od objave izvještaja revizije učinka je pripremljeno pet izvještaja o evaluaciji, a preporučeni model je korišten kod dva – Skica razvoja centralnih organa vlada u BiH – implementacija faze 1 i Izrada i uspostavljanje okvira interoperabilnosti i standarda za razmjenu podataka



te su isti usaglašeni sa nadzornim timovima, ali s obzirom na to da se radilo o periodu pred isticanje RAP 1, prema navodima UKRJU, dogovoreno je da se razmotri mogućnost primjene ovih indikatora u budućem radu prilikom pripreme novog strateškog i operativnog dokumenta.

Preporuka 4:

UKRJU treba osigurati odgovarajuće obuke osoblja koje se bavi nadzorom i evaluacijom reformskih procesa.

Osoblje uključeno u nadzor i evaluaciju, članovi NT, KRO i zaposleni Jedinice za monitoring i evaluaciju trebaju biti osposobljeni da definišu mjerljive reformske rezultate u skladu sa općim reformskim ciljevima.

STEPEN REALIZACIJE

POČETNE AKTIVNOSTI

UKRJU je učestvovao u projektu Svjetske banke i Evropske komisije „Razvoj kapaciteta za monitoring i evaluaciju na zapadnom Balkanu i Turskoj“ koji je trebao identifikovati indikatore na nivou sektora koji bi se ugradili u sektorske strategije. U sklopu projekta radilo se na razvoju indikatora uspješnosti u oblasti upravljanja ljudskim potencijalima.

Srednjoročnim planom rada UKRJU za 2016– 2018. godinu predviđen je daljnji rad na jačanju kapaciteta kao i obuke za sve učesnike u procesu monitoringa i evaluacije.

Vijeće ministara

Preporuka 1:

Vijeće ministara treba pružiti neophodnu podršku reformskim aktivnostima, pratiti reformske rezultate i donositi odluke sa korektivnim mjerama i aktivnostima.

Vijeće ministara treba pratiti reformske rezultate, razmatrati izvještaje o provedenim reformama i na osnovu njih donositi korektivne mjere i aktivnosti koje će voditi do suštinskog postizanja reformskih ciljeva i uspješnog okončanja reformi.

STEPEN REALIZACIJE

POČETNE AKTIVNOSTI

Vijeće ministara je razmatralo i usvojilo godišnje izvještaje o napretku za 2013. godinu, januar – juni 2014. godine, januar – juni 2015. godine.⁴³

Izveštaj za 2014. godinu, iako je upućen na Vijeće ministara 10. marta 2015. godine, još nije razmatran.

Iako je Vijeće ministara razmatralo i usvajalo izvještaje o napretku, konstatovano je da se određene preporuke iz izvještaja date Vijeću ministara ponavljaju iz izvještaja u izvještaj.

Što se tiče postignuća reformskog cilja studije slučaja iz provedene revizije, konstatovano je da Vijeće ministara nije razmatralo nijedan izvještaj o ocjenjivanju, iako ih ADS redovno, dva puta godišnje, dostavlja.

Strategija za reformu javne uprave je istekla krajem 2014. godine.

Vijeće ministara je u julu 2015. godine razmotrilo i usvojilo Informaciju o aktivnostima u procesu reforme javne uprave i zaključilo da podržava nastavak reforme javne uprave, kao i planirane aktivnosti na izradi analize do sada planiranih i preduzetih aktivnosti u procesu reforme javne uprave i evaluacije Strategije reforme javne uprave u BiH i SIGMA analize početnog stanja u javnoj upravi u BiH. Osim ovoga, Vijeće ministara je zadužilo sve provedbene strukture – institucije BiH, uključene u reformu javne uprave, da se uključe i daju punu podršku u realizaciji aktivnosti reforme, podržane su aktivnosti na izradi analize reforme javne uprave i izradi dokumenta o daljnjim pravcima reforme javne uprave.

⁴³ 20. sjednica Vijeća ministara, 26.08.2015. godine



Predmetnu informaciju su usvojile i vlade entiteta i BD-a.

Aktivnosti na izradi nove Strategije su u početnim fazama. Sa 31.12.2015. godine Operativni plan za izradu novog strateškog okvira je bio u formi Nacrta.

Osim ovoga, Vijeće ministara⁴⁴ je donijelo Odluku o izdvajanju sredstava za sufinansiranje Fonda za reformu javne uprave iz budžeta institucija BiH za period 2015– 2017. godine, kojom se UKRJU dodjeljuju sredstva kao podrška Fondu za reformu javne uprave radi provođenja Strategije reforme javne uprave u BiH.

Također, Vijeće ministara je razmatralo više informacija o pojedinačnim projektima iz domena reforme javne uprave⁴⁵.

Zaključci

Na osnovu provedene analize aktivnosti institucija po preporukama revizije učinka za izvještaj „Rezultati reforme javne uprave“ mogu se iznijeti sljedeći zaključci:

- ❖ Nijedna preporuka revizije nije realizovana u potpunosti. Od ukupno 10 datih preporuka, dvije su djelimično realizovane, a za osam je realizacija u početnoj fazi.
- ❖ Preko 40% institucija nije dostavilo informacije o preduzetim aktivnostima po preporukama koje se odnose na sve institucije.
- ❖ Iako institucije većinom navode da kontinuirano provode reformske aktivnosti, prihvataju reforme i izvještavaju o reformskim rezultatima, prema podacima iz izvještaja o napretku, januar – jun 2015. godine, realizacija strateških ciljeva iz RAP 1 je 63%, što znači da reforma još nije završena, a Strategija je istekla krajem 2014. godine.
- ❖ Manji broj institucija se bavi analizom podataka i informacija o postignutim reformskim rezultatima i preduzimanjem korektivnih mjera i aktivnosti koje bi vodile uspješnom okončanju započetih reformi.
- ❖ Institucije BiH koje su odgovorne za praćenje realizacije reformskih aktivnosti nisu nam dostavile dokaze da je došlo do značajnijih promjena u izvještavanju u odnosu na stanje kada je izvještaj objavljen. Institucije su neredovne u izvještavanju, odnosno njihove informacije su šture i nepotpune. Isto je konstatovano i od strane UKRJU.
- ❖ Preduzimane su ograničene aktivnosti na boljem definisanju ciljeva, indikatora, finansijskog okvira, prihvaćenosti projekta u praksi, kao i načina osiguravanja održivosti rezultata provedene reforme, i navedeno se u većini slučajeva planira unaprijediti kroz novu strategiju koja je u procesu donošenja.
- ❖ Iako su za preporuke, koje se tiču boljeg definisanja očekivanih rezultata projekta, razrade kvantitativnih i mjerljivih indikatora napretka projekta kao i monitoringa projekta, preduzete određene aktivnosti, potpuna realizacija preporuka moći će se cijeliti tek nakon što se isti implementiraju i izvrši evaluacija. U periodu praćenja

⁴⁴ 115. sjednica Vijeća ministara, 18.12.2014. godine

⁴⁵ Primjeri: 35. sjednica Vijeća ministara, 16.12.2015. godine – Informaciju UKRJU o statusu Projekta „Uspostavljanje savremenih odjela za upravljanje ljudskim potencijalima u organima uprave u BiH“; 36. sjednica Vijeća ministara, 25.12.2015. – Odluku o usvajanju Revidirane strategije komunikacija Vijeća ministara (2016–2018), s Komunikacionim akcionim planom za 2016. godinu; 23. sjednica Vijeća ministara, 15.09.2015. – Godišnji izvještaj o provođenju Sporazuma o realizaciji Programa jačanja javnih institucija u BiH – faza II između UKRJU i „Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ)“



isto nije bilo moguće jer ni za jedan projekat odobren nakon izvještaja revizije nije započela implementacija sa 31.12.2015. godine.

- ❖ Nisu predloženi dokazi da su ranije date ocjene postignuća reformskih ciljeva ozbiljnije preispitivane iako su u praksi konstatovani slučajevi neprovođenja reformskih aktivnosti.
- ❖ Iako je Vijeće ministara redovno razmatralo izvještaje i materijale UKRJU, potpuna podrška reformskim aktivnostima je ipak izostala. Preporuke upućene Vijeću ministara se ponavljaju iz godine u godinu. Također, kada je u pitanju studija slučaja "Reforma upravljanja učincima u državnoj službi" utvrđeno je da Vijeće ministara nikada nije razmatralo izvještaje o ocjenjivanju državnih službenika, iako im iste ADS redovno dostavlja.



3.6. Pretpostavke za efikasan rad Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije

Cilj, motiv i glavni nalazi i zaključci revizije

Ured za reviziju je proveo reviziju učinka na temu „Pretpostavke za efikasan rad Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije“. Cilj revizije je bio analizirati da li su osigurane pretpostavke za efikasnu koordinaciju aktivnosti na planu borbe protiv korupcije, odnosno aktivnosti iz nadležnosti APIK.

Rezultati do kojih se došlo ukazuju da se značajno kasnilo u osiguravanju resursa potrebnih za rad APIK-a, što se značajno odrazilo na uspostavu efikasnog sistema prevencije korupcije na nivou institucija BiH.

U nastavku se daje pregled najvažnijih nalaza ove studije:

- Proces uspostave i osposobljavanja APIK odvijao se sporo.
- Postojeći institucionalni okvir ne osigurava u potpunosti princip nezavisnosti i odgovornosti APIK, što dodatno utiče na njen rad.
- Pojedine odredbe postojećeg pravnog okvira su nejasne i neprecizne, a obim nadležnosti APIK je značajno iznad njenih postojećih kapaciteta.
- Rokovi u Strategiji i Akcionom planu postavljeni su ambiciozno, a tekli su nezavisno od osposobljavanja APIK.
- Sistemski pristup izrade i donošenja planova djelovanja protiv korupcije i planova integriteta na nivou institucija BiH nije uspostavljen.

Preporuke u izvještaju upućene su Parlamentarnoj skupštini, Vijeću ministara, APIK, ali i ostalim institucijama na državnom nivou. Njihovom realizacijom stvorile bi se dobre pretpostavke za efikasniji rad APIK, ali i doprinijelo uspostavi sistemskog pristupa u prevenciji korupcije u BiH.

Prezentacija Izvještaja i reakcije

Izvještaj je 03.06.2014. godine dostavljen Komisiji za finansije i budžet Predstavničkog doma, Komisiji za finansije i budžet Doma naroda, Komisiji za izbor i praćenje rada APIK, Predsjedništvu, Generalnom sekretarijatu Vijeća ministara, MFT, APIK i institucijama iz uzorka.

Izvještaj je istovremeno objavljen na web stranici Ureda za reviziju i izdato je saopćenje za javnost.

Mediji su, također, propratili objavu Izvještaja.⁴⁶

Parlamentarna skupština je razmatrala i usvojila Izvještaj uz jedan dodatni zaključak.⁴⁷

Vijeće ministara je razmatralo Izvještaj i zadužilo institucije za realizaciju preporuka.⁴⁸

⁴⁶ Primjeri naslova: <http://www.nezavisne.com/novosti/bih/Korupciju-rijetko-prijavliuju/247775>
<http://vijesti.ba/clanak/219667/korupciju-rijetko-prijavliuju>

⁴⁷ 69. sjednica Predstavničkog doma, 03.07.2014. godina i 39. sjednica Doma naroda, 10.07.2014. godine:
Dom naroda zadužuje Vijeće ministara, APIK i institucije BiH koje su obuhvaćene Izvještajem da u roku od šest mjeseci obavijeste Komisiju za finansije i budžet Dom naroda o planiranim i preduzetim aktivnostima na provođenju preporuka iz Izvještaja, te o preduzetim aktivnostima upoznaju i Ured za reviziju institucija BiH.

⁴⁸ 104. sjednica Vijeća ministara, 09.07.2014. godine

Vijeće ministara je upoznato sa Izvještajem revizije učinka.

-Za realizaciju preporuka koje se odnose na Vijeće ministara i APIK zadužena je APIK.

-Zadužene su sve institucije BiH da kontinuirano sarađuju s APIK u procesu izrade i provođenja planova djelovanja protiv korupcije i planova integriteta.

**Aktivnosti institucija na realizaciji preporuka**Parlamentarna skupština**Preporuka 1:**

S ciljem uspostavljanja i osiguravanja principa odgovornosti, nezavisnosti i neometanog funkcionisanja APIK, razmotriti pravni i institucionalni okvir u kojem djeluje APIK.

Ovo podrazumijeva preduzimanje aktivnosti koje će za cilj imati unapređenje postojećeg institucionalnog okvira, u kojem funkcioniše Agencija, te aktivnosti na unapređenju postojećeg pravnog okvira koji bi trebao da osigura realne pretpostavke za efikasan rad Agencije.

STEPEN REALIZACIJE**DJELIMIČNO**

Domovi Parlamentarne skupštine i Komisija za izbor i praćenje rada APIK su preduzimali određene aktivnosti na unapređenju kako materijalnih tako i pravnih uslova u kojima APIK treba da funkcioniše (zaduženo je Vijeće ministara da bez odgode usvoji novu Strategiju i Akcioni plan, kao i izmjene i dopune Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji APIK-a, APIK je zadužen da izradi analizu Zakona o APIK-u i po potrebi pripremi izmjene i dopune Zakona o APIK, inicirali su rješavanja trajnog smještaja APIK-a itd.).

Preporuka 2:

Osigurati da principi rada APIK u potpunosti budu bazirani na principima ratifikovanih međunarodnih konvencija za borbu protiv korupcije i optimalnih rješenja kod drugih sličnih centralizovanih tijela.

Ovo podrazumijeva razmatranje mogućnosti za unapređenje sistema praćenja rada APIK uz razmatranje optimalnih rješenja koja su prisutna kod sličnih centralizovanih tijela za prevenciju i koordinaciju borbe protiv korupcije u EU i regionu sa ciljem osiguravanja principa participativnosti učesnika iz šire društvene zajednice.

STEPEN REALIZACIJE**POČETNE AKTIVNOSTI**

Konstatovano je da je i dalje omjer članova u Komisiji za izbor i praćenje rada APIK 6:3 u korist članova iz Parlamentarne skupštine, u odnosu na eksterne članove, kao i da je isti princip donošenja odluka većinom glasova.

Također, konstatovano je učešće Komisije za izbor i praćenje rada APIK na Međunarodnoj konferenciji „Transparentnost i odgovornost za djelotvoran nadzor: uloga Parlamenta“. Komisija za izbor i praćenje rada APIK će s ciljem pokretanja inicijative formiranja nacionalnog ogranka Globalne organizacije parlamentaraca za borbu protiv korupcije (GOPAK) u Parlamentarnoj skupštini dostaviti zahtjev svim klubovima poslanika i delegata u Parlamentarnoj skupštini da, prema svojim željama i mogućnostima, predlože jednog svog predstavnika za člana ogranka GOPAK-a Parlamentarne skupštine. Osim ovoga, zadužen je sekretar Komisije za izbor i praćenje rada APIK da, u saradnji s nadležnim službama Sekretarijata Parlamentarne skupštine, sačini neophodne inicijalne materijale za formiranje ogranka GOPAK-a Parlamentarnoj skupštini te da o tome obavijesti Komisiju.

Preporuka 3:

Razmatrati analize o provođenju usvojenih strateških dokumenata od strane Vijeća ministara u oblasti borbe protiv korupcije sa aspekta efikasnosti i efektivnosti.

Ovo podrazumijeva kontinuirano i aktivno praćenje stanja u procesu implementacije Strategijom i Akcionim planom preuzetih obaveza, kroz razmatranje izvještaja o provedbi Strategije i Akcionog plana te blagovremeno reagovanje na primjetna kašnjenja u provedbi mjera te preduzimanje neophodnih aktivnosti za prevazilaženje istih.

STEPEN REALIZACIJE**POTPUNO**



Komisija za izbor i praćenje rada APIK je između ostalog razmatrala i usvojila: Izvještaj o radu APIK za 2014. godinu sa Pregledom stepena realizacije specifičnih mjera iz Akcionog plana, Informaciju o provedenim aktivnostima na izradi Nacrta strategije za borbu protiv korupcije 2015–2019. i pratećeg Akcionog plana, Informaciju o procesu koordinacije i donošenja planova borbe protiv korupcije u institucijama BiH, Informaciju o procesu prevencije korupcije i donošenja planova integriteta u institucijama BiH, Izvještaj o provođenju Zakona o zaštiti osoba koje prijavljuju korupciju u institucijama BiH, Informaciju o trenutnom statusu aktivnosti u pogledu provođenja preporuka GRECO-a u BiH, Informaciju o učešću na Međunarodnoj konferenciji „Transparentnost i odgovornost za djelotvoran nadzor: uloga parlamenta“.

Predstavnički dom i Dom naroda su nakon razmatranja Izvještaja o radu APIK za 2014. godinu zadužili Vijeće ministara da bez odgode usvoji novu Strategiju i Akcioni plan.

Preporuka 4:

U procesu usvajanja nove strategije i akcionog plana za borbu protiv korupcije osigurati ispunjenje potrebnih standarda.

U procesu donošenja i usvajanja nove strategije obratiti pažnju na primjenu standarda kontrole kvaliteta (analiza potreba, participativnost u procesu pisanja strategije i akcionog plana, budžet akcionog plana, metodologija provođenja, nadzora i izvještavanja, sistem odgovornosti za nepoštivanje obaveza, javna rasprava).

STEPEN REALIZACIJE

DJELIMIČNO

U Izvještaju o radu APIK za 2014. godinu po pitanju izrade nove strategije i u usvojenoj novoj Strategiji navodi se da je ista nadogradnja i kontinuitet Strategije i Akcionog plana BiH (2009–2014. godina). Također se navodi da je postignuta usklađenost sa međunarodnim standardima, obavezama zemlje iz ratifikovanih antikorupcijskih konvencija sa domaćim zakonodavstvom, ali da se bazira i na dobrim domaćim i međunarodnim praksama. Nova Strategija i Akcioni plan prilagođeni su specifičnostima ustavnog uređenja BiH, bez zadiranja u ustavne nadležnosti nižih nivoa vlasti, i daju osnovu da niži nivoi izrade vlastite strategije borbe protiv korupcije te da ih usklade s općim principima iz strategije na državnom nivou i da su u izradi Strategije učestvovali državni i entitetski predstavnici u saradnji s nevladinim sektorom u BiH.

Komentare Ureda za reviziju⁴⁹, date na Strategiju i Akcioni plan u dijelovima koji se odnose na institucije revizije u BiH, Vijeće ministara je razmatralo ali ih nije uvažilo.⁵⁰

Vijeće ministara

Preporuka 1:

Redovno provoditi detaljne analize i evaluacije efikasnosti u realizaciji usvojenih strateških dokumenata u oblasti borbe protiv korupcije s ciljem blagovremenog reagovanja na odstupanja.

Ovo podrazumijeva da se, po usvajanju obaveza koje proizlaze iz usvojenih strategija i akcionih planova, provode redovne i detaljne analize praćenja rezultata i evaluacije efikasnosti u implementaciji istih. Analize treba da sadrže informacije o svim problemima sa kojima se nadležne institucije susreću u procesu implementacije obaveza sa ciljem blagovremenog reagovanja na odstupanja.

STEPEN REALIZACIJE

DJELIMIČNO

Vijeće ministara je, nakon razmatranja zaključaka Predstavničkog doma povodom rasprave o izvještajima Ureda za reviziju o reviziji finansijskog poslovanja institucija BiH za 2013. godinu, zadužilo rukovodstva 68 revidiranih institucija da preduzmu sve potrebne mjere radi otklanjanja

⁴⁹ Zaključak Koordinacionog odbora vrhovnih institucija za reviziju BiH, 06-50-7/15

⁵⁰ 21. sjednica Vijeća ministara, 02.09.2015. godine, 31. sjednica Vijeća ministara, 12.11.2015. godine



uočenih nedostataka vezanih za izradu akcionih planova za provedbu Strategije za borbu protiv korupcije i planova integriteta.⁵¹

Vijeće ministara se upoznao sa Informacijom Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije BiH o provedenim aktivnostima na izradi Nacrta strategije za borbu protiv korupcije 2015–2019. godine i pratećeg Akcionog plana za provođenje Strategije.⁵²

S obzirom na to da je u maju 2015. godine usvojena nova Strategija, a prvi izvještaji i analize implementacije su predviđeni nakon prve godine po usvajanju iste, aktivnosti Vijeća ministara se mogu procjenjivati tek u narednom periodu.

Preporuka 2:

U procesu donošenja i usvajanja nove strategije i akcionog plana za borbu protiv korupcije, osigurati ispunjenje potrebnih standarda.

U procesu donošenja i usvajanja nove strategije obratiti pažnju na primjenu standarda kontrole kvaliteta (analiza potreba, participativnost u procesu pisanja strategije i akcionog plana, budžet akcionog plana, metodologija provođenja, nadzora i izvještavanja, sistem odgovornosti za nepoštivanje obaveza, javna rasprava).

STEPEN REALIZACIJE

DJELIMIČNO

Vijeće ministara je u maju 2015. godine, na prijedlog APIK, usvojilo Strategiju za borbu protiv korupcije za 2015–2019. godinu i Akcioni plan za njeno provođenje. U istoj se navodi da su prilagođeni specifičnostima ustavnog uređenja BiH, bez zadiranja u ustavne nadležnosti nižih nivoa vlasti, i daju osnovu da niži nivoi izrade vlastite strategije borbe protiv korupcije te da ih usklade s općim principima iz strategije na državnom nivou. U izradi Strategije učestvovali su državni i entitetski predstavnici u saradnji s nevladinim sektorom u BiH. Također, navodi se i da su u donošenju nove Strategije uzeti u obzir aktuelni strateški dokumenti u oblasti borbe protiv korupcije zemalja u regionu, najbolje prakse i iskustva, kao i standardi posebno značajni sa aspekta evropskih integracija.

Vijeće ministara je razmatralo komentare Ureda za reviziju date na Strategiju i Akcioni plan u dijelovima koji se odnose na institucije revizije u BiH, ali isti nisu uvaženi.

APIK

Preporuka 1:

Analizirati i predložiti unapređenje postojećeg pravnog okvira te preduzimati potrebne aktivnosti na donošenju nove strategije za borbu protiv korupcije i pratećeg akcionog plana.

Ovo podrazumijeva predlaganje i preduzimanje potrebnih aktivnosti sa ciljem otklanjanja nejasnoća u procesu implementacije nadležnosti Agencije. Ove aktivnosti mogu podrazumijevati predlaganje rješenja za unapređenje postojećih i eventualno donošenje novih pravila i provedbenih akata. Ovo podrazumijeva i aktivnosti oko izrade nove strategije i akcionog plana koje bi trebale biti rezultat aktivnog učešća sudionika u procesu kroz organizaciju javnih i stručnih rasprava zbog definisanja jasnih i provodivih ciljeva, sa jasno postavljenim mjerama provođenja, nosiocima aktivnosti, realnim i provodivim rokovima te indikatorima provedbe koji će biti orijentisani prema efektima aktivnosti.

STEPEN REALIZACIJE

DJELIMIČNO

U septembru 2015. godine APIK je donijela Smjernice za izradu planova za borbu protiv korupcije u institucija sa javnim ovlaštenjima. Izrađena je nova Strategija za 2015–2019. godinu i Akcioni plan, koje je Vijeće ministara usvojilo u maju 2015. godine.

⁵¹ 110. sjednica Vijeća ministara, 23.10.2014. godina

⁵² 113. sjednica Vijeća ministara, 27.11.2014. godina



Osim navedenog, APIK je u novembru 2015. godine formirala Komisiju za realizaciju zaključaka Parlamentarne skupštine i po potrebi za pripremu Izmjena Zakona o APIK i pokrenula inicijativu prema Vijeću ministara o formiranju Interresorne radne grupe za Izmjene zakona o finansiranju političkih partija.

Također, pokrenute su i izvršene izmjene Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i preuzeti zaposleni iz CIK-a sa 01.09.2015. godine.

Preporuka 2:

Razvijati efikasan mehanizam nadzora nad implementacijom postojećih kao i budućih strateških dokumenata iz domena nadležnosti APIK.

Ovo podrazumijeva uspostavljanje i razvijanje mehanizama koordinacije sa svim institucijama u nadležnosti Agencije koji će omogućiti efikasno praćenje strategije i akcionog plana za borbu protiv korupcije. Također, proaktivno djelovati u vezi sa članom 23. Zakona o Agenciji.

STEPEN REALIZACIJE

DJELIMIČNO

APIK je dostavila Preporuku za uspostavu tijela za sprečavanje korupcije i pripremu strateških dokumenata entitetima, BD-u i kantonima. Također, prema navodima APIK u završnoj je fazi razvoj online sistema ažuriranja izvještaja o provođenju pojedinačnih planova za borbu protiv korupcije.

Preporuka 3:

Identifikovati potrebe za specifičnim profilom potrebnih kadrovskih kapaciteta APIK i određivanjem prioriteta aktivnosti.

Ovo podrazumijeva analiziranje potreba za specifičnim vještinama koje uposlenici Agencije trebaju posjedovati, posebno obrativši pažnju na profile kadrova sa analitičkim vještinama. Cilj ovih aktivnosti je kadrovsko osposobljavanje i jačanje Agencije sa profilom osoblja koji je potreban za neometanu implementaciju nadležnosti Agencije te eventualno postavljanje prioriteta u pogledu budućih aktivnosti Agencije u skladu sa raspoloživim ljudskim resursima.

STEPEN REALIZACIJE

POTPUNO

APIK je u junu 2014. godine predložio Vijeću ministara novi Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji sa uvažavanjem dodatnih potreba zbog preuzimanja zaposlenih iz CIK-a i Zakona o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju. Vijeće ministara ga kao takvog nije nikada razmatralo. Nakon toga je APIK umanjila broj zaposlenih i takav Pravilnik je usvojilo Vijeće ministara u augustu 2015. godine.

Preporuka 4:

Jačati dalju saradnju sa institucijama koje u svojim nadležnostima imaju segment borbe protiv korupcije kao i saradnju sa institucijama u segmentu izrade i provođenja planova djelovanja protiv korupcije.

Ovo podrazumijeva preduzimanje proaktivnih, formalizovanih i koordiniranih aktivnosti na uspostavi i održavanju saradnje sa institucijama sa ovlaštenjima u suzbijanju korupcije posebno u segmentu razmjene iskustava i informacija.

STEPEN REALIZACIJE

DJELIMIČNO

Prema navodima APIK, po potrebi se na dnevnoj osnovi saraduje sa tužilaštvima, agencijama za provođenje zakona, inspeksijskim i drugim službama. Također, navodi se da je u novoj Strategiji posebna pažnja posvećena jačanju neposredne saradnje kako između tijela za prevenciju korupcije, tako i između tijela za provođenje zakona kroz represivno postupanje, ali međusobnu saradnju između preventivno represivnih tijela.

APIK je u toku 2014. i 2015. godine zaključila memorandume o razumijevanju i saradnji sa Agencijom Austrije, VSTV i USAID i GIZ.



U septembru 2015. godine APIK je donijela Smjernice za izradu planova za borbu protiv korupcije u institucija sa javnim ovlaštenjima.

U saradnji sa Centrom za sigurnosne studije izvršena je prezentacija analize i rezultata istraživanja u okviru projekta "Mapiranje rizika korupcije u sigurnosnom sektoru".

APIK je sa TI učestvovala u izradi Priručnika o uvođenju planova integriteta na lokalnom nivou, a u saradnji sa Antikorupcijskom mrežom u BiH – ACCOUNT izvršena je promocija Strategije i Akcionog plana.

Također, održani su sastanci i radionice sa brojnim institucijama, kao i onim koje u svojim nadležnostima imaju segment borbe protiv korupcije.

Preporuka 5:

Preduzimati kontinuirano aktivnosti na upoznavanju (pružanju stručne i savjetodavne pomoći) institucija BiH sa obavezama koje proizlaze iz procesa izrade, donošenja i provođenja planova integriteta.

Ovo podrazumijeva preduzimanje potrebnih aktivnosti sa ciljem uspostave efikasnog i efektivnog procesa kontrole rizika unutar institucija kroz usvajanje i primjenu planova integriteta kao i s ciljem otklanjanja zapreka u procesu uspostave sistema upravljanja rizicima od korupcije u institucijama BiH.

STEPEN REALIZACIJE

POTPUNO

APIK je organizovao obuke za izradu planova integriteta i implementaciju.

APIK je sa TI učestvovala u izradi Priručnika o uvođenju planova integriteta na lokalnom nivou.

Također, APIK je javnim saopćenjem uputila poziv i zatražila od institucija u BiH da počnu ispunjavati svoje obaveze predviđene Strategijom za borbu protiv korupcije 2015–2019. i Akcionim planom za provođenje Strategije.

Institucije BiH

Revizija je uputila dopis institucijama BiH (74 institucije) za dostavu informacija i dokaza o preduzetim aktivnostima na realizaciji preporuka i zaključaka nadležnih institucija.

Preporuka 1:

Kontinuirano sarađivati sa APIK u procesu izrade i provođenja planova djelovanja protiv korupcije i planova integriteta.

Ovo podrazumijeva da doneseni planovi djelovanja protiv korupcije unutar institucija BiH kao i planovi integriteta treba da sadrže jasno definisane mjere i aktivnosti, realne rokove za provedbu, nosioce provedbe aktivnosti sa jasnim i nedvosmislenim pokazateljima implementacije koji će biti orijentisani prema efektima koji se namjeravaju postići provedbom mjera i aktivnosti.

STEPEN REALIZACIJE

DJELIMIČNO

Od ukupno 51 institucije, koje su dostavile podatke Uredu za reviziju, njih 50 navodi da realizuju ovu preporuku revizije. Jedna institucija se izjasnila da nije bila obuhvaćena Izvještajem revizije učinka.

Od ukupno 50 institucija, koje navode da postupaju po preporuci, 43 je dostavilo dokaze kojima potkrepljuju tvrdnje.

Kad je ova preporuka u pitanju, može se zaključiti da su institucije većinom postupale u cilju realizacije iste. Analizom podataka, dostavljenih od strane institucija BiH, utvrđeno je da su institucije većinom sarađivale sa APIK-om u procesu izrade i provođenju planova djelovanja protiv korupcije i planova integriteta. APIK je svojim mišljenjem na planove osiguravao da isti



sadrže jasno definisane mjere i aktivnosti, realne rokove za provođenje, nosioce provođenja aktivnosti sa jasnim i nedvosmislenim pokazateljima realizacije koji će biti orijentisani prema efektima koji se namjeravaju postići provođenjem mjera i aktivnosti.

Prema podacima APIK od 68 institucija sa septembrom 2015. godine, 64 institucije su donijele planove borbe protiv korupcije, a 61 planove integriteta.

Preporuka 2:

Blagovremeno i na potpun način izvještavati APIK o provođenju donesenih i usvojenih planova djelovanja protiv korupcije.

Ova aktivnost podrazumijeva dostavljanje izvještaja Agenciji na osnovu kojih je moguće pratiti stepen realizacije preuzetih obaveza.

STEPEN REALIZACIJE

DJELIMIČNO

Od ukupno 51 institucije, koje su dostavile podatke Uredu za reviziju, 36 institucija navodi da postupa po preporuci ili je realizacija u toku (realizovalo 34, kod dvije institucije realizacija u toku). Jedna institucija se izjasnila da nije bila obuhvaćena Izvještajem revizije učinka.

Od 36 institucija, koje navode da postupaju po preporuci ili je realizacija u toku, njih 29 je dostavilo dokaze kojima potkrepljuju tvrdnje.

Analizom dostavljene dokumentacije vidljivo je da institucije BiH većinom izvještavaju APIK o provedbi donesenih i usvojenih planova djelovanja protiv korupcije. Međutim, one institucije koje nisu na vrijeme donijele planove djelovanja protiv korupcije i planove integriteta, također nisu još uvijek slale niti izvještaje o realizaciji istih.

Zaključci

Na osnovu provedene analize aktivnosti institucija po preporukama revizije učinka za izvještaj „Pretpostavke za efikasan rad Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije“ mogu se iznijeti sljedeći zaključci:

- ❖ Od ukupno 13 datih preporuka, tri su realizovane u potpunosti, devet djelimično, a jedna je u početnoj fazi.
- ❖ Iako i dalje institucionalni okvir u potpunosti nije osigurao princip nezavisnosti i odgovornosti APIK, konstatovano je aktivno preduzimanje aktivnosti na unapređenju kako postojećeg pravnog okvira tako i materijalnih kapaciteta.
- ❖ Nisu predočene informacije o analizama optimalnih rješenja koja su prisutna kod sličnih centralizovanih tijela za prevenciju i koordinaciju borbe protiv korupcije u EU i regionu sa ciljem osiguravanja principa participativnosti učesnika iz šire društvene zajednice.
- ❖ Najviše aktivnosti na realizaciji preporuka je preduzimala APIK i većinu je i realizovala.
- ❖ Također, konstatovano je i aktivnije učešće nadležnih institucija na osiguravanju pretpostavki za efikasnu koordinaciju aktivnosti na planu borbe protiv korupcije, odnosno aktivnostima iz nadležnosti APIK-a.
- ❖ Iako više od 20 institucija BiH nije dostavilo reviziji informacije o preduzetim aktivnostima na implementaciji preporuka, prema dostavljenim informacijama APIK-a, konstatovano je da je veći broj institucija preduzimao aktivnosti na realizaciji datih preporuka (doneseni su planovi borbe protiv korupcije i planovi integriteta).

3.7. Telekomunikaciona rješenja u institucijama BiH

Cilj, motiv i glavni nalazi i zaključci revizije

Ured za reviziju je proveo reviziju učinka na temu: „Telekomunikaciona rješenja u institucijama BiH“. Revizija je ispitala postojanje sistemskog pristupa u korištenju budžetskog novca za potrebe telekomunikacionih rješenja u institucijama BiH i preduzimaju li institucije BiH potrebne aktivnosti kako bi osigurale da postojeća telekomunikaciona rješenja budu ekonomična i efikasna.

Revizija je pokazala:

- Da na nivou institucija BiH nema sistemskog pristupa u ovoj oblasti. Strategije i dijelovi strategija kojima se pokriva ova oblast na nivou BiH su istekle ili se ne primjenjuju, a ni na nivou institucija BiH nisu preduzimane posebne aktivnosti da se ovo pitanje sistemski riješi.
- Za strateški pristup ne postoje ni osnovni preduslovi, kao što su analize i pouzdane evidencije izdataka za telekomunikaciona rješenja.
- Institucije primjenjuju različita telekomunikaciona rješenja za koja se ne može sa sigurnošću tvrditi da su efikasna i ekonomična jer o tome ne postoje sveobuhvatne analize.
- Većina institucija nije preduzimala aktivnosti da analizira mogućnosti za unapređenje postojećih telekomunikacionih rješenja koja koristi, nije na adekvatan način koristila tržišne mogućnosti kao što su provođenje javnih nabavki, nisu na adekvatan način iskorištene ni mogućnosti efikasnijeg korištenja mreža u vlasništvu institucija BiH kako bi se smanjili troškovi zakupa, a nove tehnologije koje omogućavaju efikasnije i ekonomičnije poslovanje se ne primjenjuju ili se djelimično primjenjuju.

Revizija je pokazala da se sistemskim pristupom oblasti telekomunikacionih rješenja, ali i odgovornijim ponašanjem institucija prema budžetskim sredstvima, kroz prihvaćanje principa ekonomičnosti i efikasnosti, mogu ostvariti značajna unapređenja i uštede.

Izveštaj sadrži preporuke upućene Vijeću ministara i institucijama izvršne vlasti na nivou BiH. Naime, iako je revizija rađena na uzorku, dio preporuka može se primijeniti i na ostale institucije BiH, koje nisu obuhvaćene uzorkom.

Prezentacija Izveštaja i reakcije

Izveštaj je 03.06.2013. godine dostavljen Komisiji za finansije i budžet Predstavničkog doma, Komisiji za finansije i budžet Doma naroda, RAK-u, UKRJU-u i institucijama iz uzorka.

Izveštaj je istovremeno objavljen na web stranici Ureda za reviziju i izdato je saopćenje za javnost.

Mediji su, također, ispratili objavu Izveštaja.⁵³

Parlamentarna skupština je razmatrala i usvojila Izveštaj uz jedan dodatni zaključak.⁵⁴ Vijeće ministara je razmatralo Izveštaj i zaključak Doma naroda i zadužilo institucije za realizaciju preporuka.⁵⁵

⁵³ Primjeri naslova: Glas srpske od 01.09.2014. godine – *Ne koniste priliku za uštede i unapređenje*, Večernji list od 08.07.2014. godine – *Milijuni maraka idu za zakup vodova, a mreže neiskorištene*, Glas srpske od 05.06.2014. godine – *Milione potrošili na telefone i internet*

⁵⁴ 70. sjednica Predstavničkog doma, 24.07.2014. godina i 40. sjednica Doma naroda, 25.07.2014. godina:

Dom naroda zadužuje Vijeće ministara i institucije BiH koje su obuhvaćene Izveštajem da u roku od šest mjeseci obavijeste Komisiju za finansije i budžet Doma naroda o planiranim i preduzetim aktivnostima na provođenju preporuka iz Izveštaja, te o preduzetim aktivnostima upoznaju i Ured za reviziju institucija BiH.

⁵⁵ 104. sjednica Vijeća ministara, 09.07.2014. godine:



Aktivnosti institucija na realizaciji preporuka

Vijeće ministara

Preporuka 1:

Kod institucija BiH koje su nosioci aktivnosti za oblast „e-uprava“ u što kraćem roku osigurati provođenje aktivnosti iz Revidiranog akcionog plana za provedbu Strategije za reformu javne uprave, koje se odnose na telekomunikaciona rješenja.

STEPEN REALIZACIJE

POČETNE AKTIVNOSTI

Preporuka 2:

Formirati ekspertni tim iz oblasti telekomunikacija, od eksperata iz različitih institucija BiH, sa zadatkom da:

2.1. Provede sveobuhvatnu analizu stanja, potreba te izvodivosti i isplativosti dostupnih telekomunikacionih rješenja za potrebe institucija BiH. Na osnovu provedenih analiza, potrebno je da ekspertni tim razvije sveobuhvatan plan u kojem će se jasno definisati koja su to ekonomična i efikasna rješenja za prijenos podataka u institucijama BiH. Prilikom provedbe ovih aktivnosti ekspertni tim treba uzeti u obzir širi strateški okvir definisan Strategijom za reformu javne uprave i dobre prakse drugih zemalja.

2.2. U što kraćem roku analizira tehničke, pravne i druge mogućnosti i isplativost prelaska institucija BiH koje iznajmljuju TK vodove na mreže koje su u vlasništvu institucija BiH.

2.3. U što kraćem roku izradi analizu mogućnosti realizacije zajedničkog izlaza većine institucija na internet putem vlastitih mreža. Istovremeno razmotriti i mogućnosti pristupa sistemu e-Vlade kroz resurse mreža u vlasništvu institucija BiH.

STEPEN REALIZACIJE

POČETNE AKTIVNOSTI

Preporuka 3:

Odrediti stručno tijelo koje će za sve institucije BiH davati mišljenja ili saglasnosti za nabavku i ulaganja u vezi sa telekomunikacionim rješenjima. Mišljenja ovog tijela se trebaju zasnivati na rezultatima analiza i razvijenom planskom pristupu te osigurati punu koordinaciju institucija u razvoju kompatibilnih rješenja.

STEPEN REALIZACIJE

POČETNE AKTIVNOSTI

Preporuka 4:

U cilju ostvarivanja pogodnosti koje podrazumijeva ekonomija obima, osigurati zajednički nastup za usluge interneta, fiksne telefonije i zakupa vodova koje koriste institucije BiH, imajući na umu veličinu ukupnih sredstava koja se iz budžeta izdvajaju za ove potrebe. Zajednički nastup podrazumijeva provođenje javne nabavke gdje je to moguće ili nastup jedne institucije u ime više institucija koje koriste budžetska sredstva za ove namjene.

STEPEN REALIZACIJE

POČETNE AKTIVNOSTI

Preporuka 5:

Osigurati koordinaciju institucija sigurnosti s ciljem uvođenja kompatibilnih digitalnih radiosistema za njihove potrebe.

STEPEN REALIZACIJE

POČETNE AKTIVNOSTI

Vijeće ministara je upoznato s Izvještajem revizije učinka.

-Za realizaciju preporuka koje se odnose na Vijeće ministara, u cilju poboljšanja ekonomičnosti i efikasnosti telekomunikacionih rješenja u institucijama BiH, zaduženo je MKP u saradnji sa drugim relevantnim institucijama BiH.

107. sjednica Vijeća ministara, 11.09.2014. godine.

Vijeće ministara je upoznato sa zaključcima koje je Dom naroda donio na 40. sjednici te, u vezi s tim, zaključilo:

-Zaduženo je MKP da izvrši analizu Izvještaja o obavljenoj reviziji učinka o temi "Telekomunikaciona rješenja u institucijama BiH", razmotri preporuke koje se odnose na Vijeće ministara te da za Vijeće ministara pripremi odgovarajuće prijedloge za postupanje po preporukama.



Za realizaciju preporuka koje se odnose na Vijeće ministara, u cilju poboljšanja ekonomičnosti i efikasnosti telekomunikacionih rješenja u institucijama BiH, zaduženo je MKP u saradnji sa drugim relevantnim institucijama BiH. Također, zaduženo je MKP da izvrši analizu Izvještaja o obavljenoj reviziji učinka o temi "Telekomunikaciona rješenja u institucijama BiH", razmotri preporuke koje se odnose na Vijeće ministara te da za Vijeće ministara pripremi odgovarajuće prijedloge za postupanje po preporukama.

Prema dostavljenim informacijama iz MKP, u toku 2015. godine izvršena je analiza izvještaja o obavljenoj reviziji učinka na temu „Telekomunikaciona rješenja u institucijama BiH“. Na prvobitnu Analizu, MFT je dao sugestije i nastavljen je rad na korekcijama.

Konačna Analiza je u toku 2016. godine dostavljena Vijeću ministara i istu je Vijeće ministara usvojilo⁵⁶.

Analizom su predloženi određeni zaključci kojima se predlaže:

- zaduženje određenih institucija, koje su nosioci aktivnosti za oblast e-uprave, da intenziviraju svoj rad i osiguraju provođenje nerealizovanih aktivnosti i ciljeva RAP 1,
- formiranje ekspertskeg tima za telekomunikaciona rješenja sa zadatkom da u roku od godinu dana izradi dinamički plan realizacije aktivnosti,
- zaduženje određenih institucija da sačine plan kapitalnih ulaganja u cilju uvođenja interoperabilnih digitalnih radiokomunikacijskih sistema policijskih agencija.

Vijeće ministara je istu razmatralo i usvojilo zaključke kojima su data određena zaduženja:

- zadužene su određene institucije, koje su nosioci aktivnosti za oblast e-uprave, da intenziviraju svoj rad i osiguraju provođenje nerealizovanih aktivnosti i ciljeva RAP 1;
- zaduženo MKP da predloži ekspertske tim za telekomunikaciona rješenja sa zadatkom da u roku od godinu dana izradi dinamički plan realizacije aktivnosti;
- zaduženo je MS da, u saradnji sa MKP, obavi sve potrebne radnje za pribavljanje neophodnih dozvola kod RAK u svrhu legalnog frekventnog korištenja raspoloživih mreža SDH i SPIN i drugih telekomunikacionih sistema.

Institucije BiH

Revizija je uputila dopis institucijama BiH (74 institucije) za dostavu informacija i dokaza o preduzetim aktivnostima na realizaciji preporuka i zaključaka nadležnih institucija.

Preporuka 1:

MFT, kroz osiguravanje jednoobraznog knjiženja, treba osigurati pouzdane evidencije o izdacima za telekomunikaciona rješenja u institucijama BiH. Ovim će se omogućiti osnovni ulazni podaci za analize i rad ekspertnog tima.

STEPEN REALIZACIJE

DJELIMIČNO

Prema navodima i dostavljenim dokazima MFT, novim kontnim okvirom za institucije BiH donesenim početkom 2015. godine eliminisani su dvojni ili slični nazivi pojedinih konta. Za navedenu problematiku postoje dva ekonomska koda. Na ekonomskom kodu 6132 – Izdaci telefonskih i poštanskih usluga, evidentiraju se izdaci za fiksne i mobilne telefone, internet i poštanske usluge, dok na ekonomskom kodu 6136 – Unajmljivanje imovine i opreme postoje dva analitička konta za evidentiranje izdataka za najam vodova i digitalnih kanala, odnosno tornjeva, releja i antenskih stubova.

Prema podacima iz izvještaja o reviziji finansijskih izvještaja za 2015. godinu, još uvijek postoje situacije gdje se na kontu zakup vodova i digitalnih kanala, knjiže i druge usluge (troškovi interneta i telefonski računi) koje ne pripadaju ovom kontu. Pored toga uočeno je da se svi

⁵⁶ 50. sjednica Vijeća ministara, 30.03.2016. godina



zakupi vodova ne knjiže na ovoj poziciji što znači da još uvijek nisu osigurani pouzdani podaci o visini izdataka za ove namjene.

Preporuka 2:

U situacijama gdje, iz određenih razloga, nije moguće provesti zajedničke javne nabavke, usluge interneta se nabavljaju individualno uz primjenu odredaba Zakona o javnim nabavkama. U situacijama gdje ne postoje uslovi za provođenje javne nabavke interneta, zakupa vodova i fiksne telefonije, preduzeti aktivnosti i osigurati povoljnije uslove kod telekom operatera, koristeći se tržišnom pozicijom sigurnog i pouzdanog kupca.

STEPEN REALIZACIJE

DJELIMIČNO

Od 48 institucija koje su odgovorile na dopis njih 32 je odgovorilo ili da provode javne nabavke za usluge interneta, ili da su preduzimale aktivnosti za osiguravanje povoljnijih uslova kod telekom operatera, a od njih je 14 institucija dostavilo dokaze. Tri institucije su odgovorile da nisu obuhvaćene Izveštajem revizije učinka, dok se iz dopisa ostalih 13 institucija ne mogu utvrditi aktivnosti na provođenju javnih nabavki ili aktivnosti koje bi ostvarile povoljnije uslove zakupa interneta.

Preporuka 3:

U što kraćem roku izraditi analize mogućnosti i opravdanosti uvođenja VoIP tehnologije, koristeći se iskustvima institucija koje su ovu tehnologiju djelimično ili u potpunosti implementirale, bilo da se radi o izgradnji vlastitog sistema ili o iznajmljivanju istog. Tamo gdje se uvođenje VoIP pokaže opravdanim, izvršiti njegovu realizaciju. Istovremeno, institucije koje su djelimično implementirale ili djelimično koriste VoIP tehnologiju bi trebale preduzeti aktivnosti da osiguraju njezinu potpunu realizaciju. Prilikom implementacije VoIP servisa prednost bi trebala imati njegova implementacija kroz mreže u vlasništvu institucija BiH.

STEPEN REALIZACIJE

DJELIMIČNO

Od 48 institucija koje su odgovorile na dopis, njih 18 navodi da koristi VoIP, bilo da se radi o VoIP tehnologiji ili VoIP servisu, a dokaze o istom je dostavilo devet institucija. Od ostalih 30 institucija, koje navode da ne koriste VoIP, pet je izvršilo analizu opravdanosti i tom prilikom utvrdilo da iz njihove perspektive nije opravdano uvođenje istog.

Preporuka 4:

Zauzeti proaktivan odnos prema iznalaženju mogućnosti korištenja slobodnih kapaciteta SDH mreže, u situacijama gdje na to imaju pravo te, u što kraćem roku, osigurati potrebna sredstva, u situacijama gdje se uz mala ulaganja mogu poboljšati ekonomičnost i efikasnost telekomunikacionih rješenja, unutrašnjom preraspodjelom ili na druge načine. Ovo se prije svega odnosi na, UIO, MO i MVP, primjere koji su navedeni u ovom izvještaju.

STEPEN REALIZACIJE

DJELIMIČNO

Od 48 institucija koje su odgovorile na dopis, 17 institucija je navelo informacije o aktivnostima na realizaciji ove preporuke. Njih osam je navelo da ili koristi SDH mrežu, ili su pokrenule neke aktivnosti za iznalaženje mogućnosti korištenja slobodnih kapaciteta SDH mreže, dok su ostale institucije navodile ili da nemaju potrebu za uvođenjem ovog telekomunikacionog rješenja ili da nemaju dovoljno sredstava za korištenje ove mreže.

Pošto se ova preporuka odnosi prvenstveno na MO, UIO, MVP, posebno ističemo šta su ove institucije uradile po ovoj preporuci.

Na osnovu navoda MO, dostavljenih dokaza i informacija iz izvještaja o reviziji finansijskih izvještaja MO slijedi da je MO na osnovu sporazuma sa IDDEEA izradilo projekat kojim se



uvezalo 30 lokacija MO i OS BiH te sa minimalnim ulaganjima ostvarila smanjenje troškova zakupa spojnih puteva. Korištenjem SDH mreže stvorili su se uslovi za realizaciju projekta DMS u MO i OS što bi u konačnici unaprijedilo rad institucija na poboljšanju ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti u korištenju resursa. MO je izvršilo i potrebno reprogramiranje centrala te tako omogućilo korištenje VoIP.

UIO je ponovila ranije stajalište prema kojem je strateško opredjeljenje UIO korištenje fiksne optičke mreže vodova koja je mnogo pouzdanija i osigurava visoku raspoloživost i sigurnost u komunikaciji između lokacija informacionog sistema UIO.

MVP nije odgovorio na dopis revizije, ali je, prema dostupnim informacijama IT revizora Ureda za reviziju, preduzelo aktivnosti na realizaciji date preporuke.

Zaključci

Na osnovu provedene analize aktivnosti institucija po preporukama revizije učinka za izvještaj „Telekomunikaciona rješenja u institucijama BiH“ mogu se iznijeti sljedeći zaključci:

- ❖ **Nijedna preporuka nije realizovana u potpunosti.**
- ❖ **Od ukupno devet datih preporuka, četiri su djelimično realizovane, a za pet su aktivnosti u početnim fazama.**
- ❖ **Iako su preduzete određene aktivnosti na uspostavi sistemskog pristupa oblasti telekomunikacionih rješenja kroz prihvaćanje principa ekonomičnosti i efikasnosti, s ciljem unapređenja i ušteda, utvrđeno je da isti još uvijek nije uspostavljen.**
- ❖ **Većina preduzetih aktivnosti se odnosi na pojedinačne samostalne aktivnosti institucija na nabavci usluga interneta i telekom operatera.**
- ❖ **Više od 25 institucija BiH nije dostavilo informacije o preduzetim aktivnostima na implementaciji preporuka revizije učinka.**



3.8. Upravljanje ugovorima o djelu i ugovorima o privremenim i povremenim poslovima u institucijama BiH

Cilj, motiv i glavni nalazi i zaključci revizije

Ured za reviziju je proveo reviziju učinka na temu „Upravljanje ugovorima o djelu i ugovorima o privremenim i povremenim poslovima u institucijama BiH“.

Cilj revizije je bio analizirati efikasnosti upravljanja ugovorima, odnosno analizirati planiranje potreba za ugovorima, uspostavljene mehanizme kontrole i nadzora institucija BiH kao i mehanizme izvještavanja o efektima realizovanih ugovora.

Glavni nalazi i zaključci provedene revizije su sljedeći:

- Istraživanja su pokazala da se upravljanju ugovorima ne posvećuje naročita pažnja. Aktivnosti institucija i uspostavljene prakse planiranja, kontrolnih mehanizama za ugovore i dostupnost informacija o efektima realizovanih ugovora ne osiguravaju efikasno upravljanje ugovorima u institucijama BiH.
- Na nivou institucija BiH nisu definisana jedinstvena pravila i procedure u pogledu angažmana putem ugovora, visine naknade, trajanja ugovora, izvještavanja o obavljenom poslu, potrebnih stručnih kvalifikacija i sl.
- Postojeće prakse planiranja potreba za ugovorima u institucijama BiH ne osiguravaju osnovne pretpostavke transparentnosti, ekonomičnog i efikasnog trošenja javnog novca. Planiranje se svodi na planiranje sredstava u pripremi budžeta institucija. Iako budžetski zahtjevi institucija u većini slučajeva ne sadrže tražene analize i odgovarajuća obrazloženja potreba za angažovanjem putem ugovora, MFT ih odobrava.
- Informacije o efektima realizovanih ugovora, s ciljem transparentnog trošenja javnog novca i rada Vijeća ministara, nisu dostupne nadležnim institucijama, a samim tim ni javnosti BiH.

Izvještaj sadrži preporuke upućene Parlamentarnoj skupštini, Vijeću ministara, MFT i svim institucijama na nivou BiH. Realizacijom navedenih preporuka bi se doprinijelo efikasnijem upravljanju ugovorima i transparentnijem trošenju javnog novca.

Prezentacija Izvještaja i reakcije

Izvještaj je 03.06.2013. godine dostavljen Komisiji za finansije i budžet Predstavničkog doma, Komisiji za finansije i budžet Doma naroda, Predsjedništvu, Generalnom sekretarijatu Vijeća ministara, MFT, MP, ADS i institucijama iz uzorka.

Izvještaj je istovremeno objavljen na web stranici Ureda za reviziju i izdato je saopćenje za javnost.

Mediji su, također, ispratili objavu Izvještaja.⁵⁷

Parlamentarna skupština je razmatrala i usvojila Izvještaj uz jedan dodatni zaključak.⁵⁸

⁵⁷ Primjeri naslova: <http://dnevni-list.ba/web1/6000-ugovora-o-djelu-drzavu-kostalo-vise-od-165-milijuna/>
<http://www.akta.ba/bs/Vijest/kapital/nalazi-revizije-za-ugovore-o-djelu-u-dvije-godine-isploceno-165-mil-km/40322>
http://www.glassrpske.com/novosti/vijesti_dana/Sieca-zaposljavanja-rodbine-i-prijatelja/lat/166097.htm

⁵⁸ 70. sjednica Predstavničkog doma, 24.07.2014. godina, 40. sjednica Doma naroda, 25.07.2014. godina

Dom naroda je usvojio Izvještaj zajedno sa preporukama sadržanim u Izvještaju.

Dom naroda zadužuje Vijeće ministara, MFT i institucije BiH koje su obuhvaćene Izvještajem da u roku od šest mjeseci obavijeste Komisiju za finansije i budžet Doma naroda o planiranim i preduzetim aktivnostima na provođenju preporuka iz Izvještaja te o preduzetim aktivnostima upoznaju i Ured za reviziju institucija BiH.



Vijeće ministara je razmatralo Izvještaj i zaključak Doma naroda i zadužilo institucije za realizaciju preporuka.⁵⁹

Aktivnosti institucija na realizaciji preporuka

Parlamentarna skupština

Preporuka 1:

Uvažiti potrebu donošenja izmjena i dopuna Zakona o radu u institucijama BiH s ciljem osiguravanja polazne zakonske pretpostavke za zaključivanje ugovora o privremenim i povremenim poslovima i preciznijeg određivanja uslova za sklapanje istih, kao i ugovora o djelu uopće.

STEPEN REALIZACIJE

DJELIMIČNO

Parlamentarna skupština je zadužila Vijeće ministara i MFT za preduzimanje aktivnosti na provođenju preporuka iz Izvještaja. MFT je sačinilo plan postupanja po preporukama revizije sa zadacima i rokovima.

Jedan od zadataka je bio izrada Nacrta zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu u institucijama BiH za čiju realizaciju su zaduženi MFT i MP kao nosilac aktivnosti, sa rokom kraj 2014. godine. Isti sa 31.12.2015. godine nije bio u proceduri u Parlamentarnoj skupštini.

Vijeće ministara

Preporuka 1:

U što kraćem roku svojim aktom definiše jedinstvena pravila i procedure u upravljanju ugovorima o djelu i ugovorima o privremenim i povremenim poslovima u institucijama BiH.

STEPEN REALIZACIJE

POČETNE AKTIVNOSTI

Preporuka 2:

Ograničiti angažovanje po osnovu ugovora o djelu za obavljanje poslova iz nadležnosti budžetskih korisnika, odnosno poslova definisanih pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji.

STEPEN REALIZACIJE

POČETNE AKTIVNOSTI

Vijeće ministara je zadužilo MFT za realizaciju preporuka koje su upućene Vijeću ministara. MFT je pripremio, a Vijeće ministara, u oktobru 2014. godine, usvojilo Plan postupanja po preporukama revizije učinka.

⁵⁹ 104. sjednica Vijeća ministara, 09.07.2014. godine.

Vijeće ministara je upoznato s Izvještajem revizije učinka.

-Za realizaciju preporuka koje se odnose na Vijeće ministara i MFT zaduženo je MFT.

-Zadužene su sve institucije BiH da:

- sačinjavaju planove potreba za ugovorima i iste koriste u pripremi budžetskih zahtjeva prilikom planiranja budžeta institucije za sljedeću godinu;

- dostavljaju budžetske zahtjeve MFT sa svim relevantnim podacima u segmentu ugovora kako bi se sredstva odobrila u skladu sa prethodno iskazanim potrebama;

- da u funkciji transparentnog trošenja javnog novca u svojim izvještajima prikazuju i efekte realiziranih ugovora.

107. sjednica Vijeća ministara, 11.09.2014.:

Vijeće ministara je upoznato sa zaključcima koje je Dom naroda donio na 40. sjednici te, u vezi s tim, zaključilo:

-Zaduženo je MFT da izvrši analizu Izvještaja o obavljenoj reviziji učinka o temi "Upravljanje ugovorima o djelu i ugovorima o privremenim i povremenim poslovima u institucijama BiH", razmotri preporuke koje se odnose na Vijeće ministara te da za Vijeće ministara pripremi odgovarajuće prijedloge za postupanje po preporukama.



Planom je, kao prvobitna aktivnost, predviđena izrada Nacrta zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu u institucijama BiH, za koji je zaduženo MP, sa rokom 31.12.2014. godine. Prema navedenom Planu, sve ostale aktivnosti, kao i daljnje uređenje tj. postupanje po preporukama revizije učinka je uslovljeno donošenjem pomenutih Izmjena i dopuna Zakona o radu u institucijama BiH.

Prema informacijama sa sajta MP, u novembru 2015. godine je otvoren proces javnih konsultacija o Nacrtu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu u institucijama BiH u periodu od 11.11.2015. do 24.11.2015. godine, a MFT je u decembru 2015. godine dalo mišljenje na dostavljeni Nacrt Zakona MP.

MFT

Preporuka 1:

Uspostaviti mehanizme analize i kontrole opravdanosti zahtjeva za sredstvima po osnovu ugovora i iste staviti u funkciju učinkovitog korištenja budžetskih sredstava.

STEPEN REALIZACIJE

POČETNE AKTIVNOSTI

Prema navodima MFT kao i iz navoda Plana postupanja po preporukama revizije, realizacija ove preporuke zavisi i može otpočeti tek nakon usvojenih Izmjena zakona o radu u institucijama BiH i podzakonskih akata, a do tada će se kontrola vršiti u skladu sa važećim propisima.

Prema navodima MFT do donošenja zakona i podzakonskih akata MFT će upoznati budžetske korisnike sa preporukama revizije i zaključcima Parlamentarne skupštine, kako bi se smanjili rashodi po tom osnovu. Ove aktivnosti su planirane u fazama pripreme budžeta.⁶⁰

Preporuka 2:

Stvoriti uslove i osigurati jedinstvene i pouzdane evidencije izdataka po ugovorima u institucijama BiH.

STEPEN REALIZACIJE

NISU PREDUZETE AKTIVNOSTI

Iz finansijskih izvještaja institucija BiH za 2015. godinu je vidljivo da nije bilo promjena u pogledu knjiženja izdataka po ugovorima u institucijama BiH. Tako se u MVP izdaci, koji su po svojoj prirodi ugovori o djelu, i dalje knjiže na konto ugovori o privremenim i povremenim poslovima.

Institucije BiH

Vijeće ministara je obavijestilo i zadužilo sve institucije za implementaciju preporuka revizije učinka koje se odnose na sve institucije BiH.

Revizija je uputila dopis institucijama BiH (74 institucije) za dostavu informacija i dokaza o preduzetim aktivnostima na realizaciji preporuka i zaključaka nadležnih institucija.

Preporuka 1:

Sačinjavati planove potreba za ugovorima i iste koristiti u pripremi budžetskih zahtjeva prilikom planiranja budžeta institucije za narednu godinu.

STEPEN REALIZACIJE

DJELIMIČNO

⁶⁰ Zahtjevi za dodjelu sredstava iz budžeta za 2015. godinu – Instrukcija za budžetske korisnike, Zahtjevi za dodjelu sredstava iz budžeta za 2016. godinu – Instrukcija za budžetske korisnike



Od 51 institucije koje su dostavile odgovore, njih 32 navode da sačinjavaju planove potreba za ugovorima o djelu, a od toga 21 je dostavila i dokaze za svoje navode. Analizom dostavljene dokumentacije je utvrđeno da institucije imaju planove ili specifikacije koje nude djelimične informacije (vrsta posla, iznos). Može se reći da je samo pet onih institucija koje imaju planove u kojima se definišu potrebe, motive i vrijeme angažmana, odnosno planove ugovora sa sveobuhvatnim podacima o potrebnim sredstvima za realizaciju ugovora. Njih 17 je navelo da ne pravi planove za ugovore o djelu, s tim da je od tog broja šest institucija koje nisu koristile ugovore o djelu.

Preporuka 2:

Dostavljati budžetske zahtjeve MFT sa svim relevantnim podacima u segmentu ugovora kako bi se sredstva odobrila u skladu sa prethodno iskazanim potrebama.

STEPEN REALIZACIJE

DJELIMIČNO

Od 51 institucije koje su dostavile odgovore, 31 institucija je navela da imaju odgovarajuće obrazloženje, a od toga 24 je dostavilo i dokaze za to. Analizom dostavljenih obrazloženja je utvrđeno da budžetski zahtjevi kod većine institucija sadrže najčešće podatke o potrebama, sredstvima i sl. Uglavnom su to kratka obrazloženja da su postojale potrebe za angažiranjem istih ili samo iznosima potrebnim za zaključivanje ugovora o djelu. Za devet institucija se može reći da imaju obrazloženja koja nude dobru osnovu MFT za ocjenu opravdanosti istih.

Preporuka 3:

Izveštavanje o efektima realizovanih ugovora treba da bude u funkciji transparentnog trošenja javnog novca.

STEPEN REALIZACIJE

POČETNE AKTIVNOST

Od 51 institucije koje su dostavile odgovore, 19 institucija su odgovorile da izvještavaju o efektima realizovanih ugovora, a od toga je 11 institucija dostavilo dokaze. Prema dostavljenim podacima može se reći da samo dvije institucije imaju izvještaje u kojima se vide efekti realizovanih ugovora.

Izveštavanje o efektima realizovanih ugovora o djelu je i dalje uglavnom svedeno na izvještavanje o potrošenim sredstvima u izvještajima o izvršenju budžeta institucija.

Prema izvještajima finansijske revizije iz 2014. godine i dalje je prisutna praksa angažovanja lica putem ugovora o djelu na sistematizovana mjesta i mjesta koja prema opisu posla spadaju u domen osnovne djelatnosti institucije. Također se ističe netransparentno angažovanje osoba po osnovu ugovora o djelu (čišćenje, lektorisanje) i višegodišnje ponavljanje obavljanja poslova putem ugovora o djelu.

Zaključci

Na osnovu provedene analize aktivnosti institucija po preporukama revizije učinka za izvještaj „Upravljanje ugovorima o djelu i privremenim i povremenim poslovima“ mogu se iznijeti sljedeći zaključci:

- ❖ Nijedna preporuka nije realizovana u potpunosti.
- ❖ Od ukupno osam datih preporuka, tri su djelimično realizovane, za četiri je realizacija u početnoj fazi, a za jednu nisu preduzimane aktivnosti.



- ❖ Iako je proteklo više od godinu dana od izvještaja revizije ne vidi se konkretan pomak u realizaciji preporuka revizije učinka.
- ❖ Malo aktivnosti je preduzimano na sistemskom rješenju unapređenja upravljanja ugovorima o djelu i privremenim i povremenim poslovima, a planirane aktivnosti na sistemskom unapređenju se vežu za donošenje izmjena Zakona o radu.
- ❖ Iako su institucije preduzimale određene aktivnosti na unapređenju planiranja, kontrole i izvještavanja, isto, prema dostavljenim informacijama pojedinačnih institucija, nije u značajnoj mjeri unaprijeđeno u odnosu na stanje konstatovano izvještajem revizije.
- ❖ Više od 20 institucija nije dostavilo odgovor o preduzetim aktivnostima na realizaciji preporuka koje se odnose na sve institucije.

Tim revizije učinka:

Jelena Andrić,
viši revizor – vođa tima

- za **Jasmina Okanović,**
revizor učinka

Dragana Božović,
revizor učinka

Rukovodilac Odjela

Hrvoje Tvrtković,
viši revizor



Prilozi

Prilog 1: Pregled dostave odgovora za sve institucije

Prilog 2: Pregled procjene stepena realizacije preporuka

**Prilog broj 1 - Pregled dostave odgovora institucija za one izvještaje u kojima su preporuke upućene svim institucijama**

	INSTITUCIJA	Rezultati reforme javne uprave	Pretpostavke za efikasan rad Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije	Telekomunikaciona rješenja u institucijama BiH	Upravljanje ugovorima o djelu i ugovorima o privremenim i povremenim poslovima
1	Agencija za antidoping kontrolu BiH	NE	NE	NE	DA
2	Agencija za državnu službu BiH	NE	DA	NE	DA
3	Agencija za forenzička ispitivanja i vještačenja BiH	NE	NE	NE	NE
4	Agencija za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka BiH	NE	NE	NE	NE
5	Agencija za javne nabavke BiH	NE	NE	NE	NE
6	Agencija za lijekove i medicinska sredstva BiH	NE	NE	NE	NE
7	Agencija za nadzor nad tržištem BiH	DA	DA	DA	DA
8	Agencija za osiguranje u BiH	DA	DA	DA	DA
9	Agencija za policijsku podršku BiH	NE	NE	NE	NE
10	Agencija za poštanski promet BiH	DA	DA	DA	DA
11	Agencija za predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje BiH	DA	DA	DA	DA
12	Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije BiH	DA	DA	DA	DA
13	Agencija za rad i zapošljavanje BiH	DA	DA	DA	DA
14	Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta BiH	DA	DA	DA	DA
15	Agencija za sigurnost hrane BiH	DA	DA	DA	DA
16	Agencija za statistiku BiH	DA	DA	DA	DA
17	Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova BiH	DA	DA	DA	DA
18	Agencija za unapređenje stranih investicija u BiH	NE	NE	NE	NE
19	Agencija za zaštitu ličnih podataka BiH	DA	DA	DA	DA
20	Arhiv BiH	DA	DA	DA	DA
21	Centar za informisanje i priznavanje dokumenata iz oblasti visokog obrazovanja BiH	DA	DA	DA	DA
22	Centar za uklanjanje mina u BiH	NE	NE	NE	NE
23	Centralna harmonizacijska jedinica BiH	NE	DA	NE	NE
24	Centralna izborna komisija BiH	NE	DA	DA	DA
25	Direkcija za civilno zrakoplovstvo BiH	DA	DA	DA	DA
26	Direkcija za ekonomsko planiranje BiH	DA	DA	DA	DA
27	Direkcija za evropske integracije BiH	DA	DA	DA	DA
28	Direkcija za koordinaciju policijskih tijela BiH	DA	DA	DA	DA



29	Državna agencija za istrage i zaštitu BiH	DA	DA	DA	DA
30	Državna regulatorna agencija za radijacijsku i nuklearnu sigurnost BiH	DA	DA	DA	DA
31	Fond za povratak BiH	DA	DA	DA	DA
32	Generalni sekretarijat Vijeća ministara BiH	NE	NE	NE	NE
33	Granična policija BiH	DA	DA	DA	DA
34	Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH	DA	DA	DA	DA
35	Institucija ombudsmena za zaštitu potrošača BiH	DA	DA	DA	DA
36	Institut za akreditiranje BiH	DA	DA	DA	DA
37	Institut za intelektualno vlasništvo BiH	NE	DA	DA	DA
38	Institut za mjeriteljstvo BiH	NE	NE	NE	NE
39	Institut za nestale osobe BiH	DA	DA	DA	DA
40	Institut za standardizaciju BiH	DA	DA	DA	DA
41	Jedinica za implementaciju Projekta izgradnje Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH	DA	DA	DA	DA
42	Ured koordinatora za reformu javne uprave BiH	DA	DA	DA	DA
43	Ured za harmonizaciju sistema plaćanja u poljoprivredi, ishrani i ruralnom razvoju	DA	DA	DA	DA
44	Ured za razmatranje žalbi BiH	NE	DA	DA	DA
45	Ured za veterinarstvo BiH	DA	DA	DA	DA
46	Komisija za koncesije BiH	NE	NE	NE	NE
47	Komisija za očuvanje nacionalnih spomenika BiH	DA	DA	DA	DA
48	Konkurencijsko vijeće BiH	DA	DA	DA	DA
49	Memorijalni centar Srebrenica	DA	DA	DA	DA
50	Ministarstvo sigurnosti BiH	DA	DA	DA	DA
51	Ministarstvo civilnih poslova BiH	NE	NE	NE	NE
52	Ministarstvo finansija i trezora BiH	DA	DA	DA	DA
53	Ministarstvo odbrane BiH	DA	DA	DA	DA
54	Ministarstvo pravde BiH	DA	DA	DA	DA
55	Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH	NE	NE	NE	NE
56	Ministarstvo vanjskih poslova BiH	NE	NE	NE	NE
57	Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH	DA	DA	DA	DA
58	Ministarstvo komunikacija i prometa BiH	NE	NE	NE	NE
59	Obavještajno-sigurnosna agencija BiH	NE	NE	NE	NE
60	Odbor državne službe za žalbe BiH	NE	NE	NE	NE
61	Pravobranilaštvo BiH	NE	NE	NE	NE
62	Predsjedništvo BiH	DA	DA	DA	DA
63	Regulatorna agencija za komunikacije BiH	DA	DA	DA	DA



64	Služba za poslove sa strancima BiH	NE	NE	NE	NE
65	Služba za zajedničke poslove institucija BiH	NE	NE	NE	DA
66	Sud BiH	NE	NE	NE	NE
67	Tužilaštvo BiH	DA	DA	DA	DA
68	Uprava BiH za zaštitu zdravlja bilja	DA	DA	DA	DA
69	Uprava za indirektno oporezivanje BiH	DA	DA	DA	DA
70	Ured za zakonodavstvo BiH	NE	NE	NE	NE
71	Ustavni sud BiH	NE	DA	DA	DA
72	Vijeće za državnu pomoć BiH	NE	DA	NE	NE
73	Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH	NE	DA	DA	DA
74	Zajednička služba Parlamentarne skupštine BiH	NE	NE	NE	NE
	UKUPNO	43	51	48	51



Prilog broj 2 - Pregled procjene stepena realizacije preporuka

R. br.	Izveštaj	Ukupan broj preporuka	Broj preporuka po institucijama	Realizacija			
				Potpuno	Djelimično	Početne aktivnosti	Nisu preduzete aktivnosti
1	Rad komisija institucija BiH	4	Vijeće ministara – 4			4	
2	Uslovi za efikasnu i efektivnu kontrolu PDV-a i prisilnu naplatu duga	10	UO UIO – 4		1	1	2
			UIO – 6		6		
3	Upravljanje robom oduzetom u carinskim postupcima	7	Vijeće ministara – 2			2	
			UO UIO – 2			1	1
			UIO – 3		3		
4	Efikasnost FIPA-e u privlačenju stranih investicija u BiH	13	Vijeće ministara – 3		1	2	
			UO FIPA – 3	1		2	
			FIPA – 7	2	4	1	
5	Rezultati reforme javne uprave	10	Vijeće ministara – 1			1	
			Fond za reformu javne uprave – 3		1	2	
			UKRJU – 4			4	
			Sve institucije – 2		1	1	
16	Pretpostavke za efikasan rad Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije	13	Parlamentarna skupština – 4	1	2	1	
			Vijeće ministara – 2		2		
			APIK – 5	2	3		
			Sve institucije – 2		2		
27	Telekomunikaciona rješenja u institucijama BiH	9	Vijeće ministara – 5			5	
			Sve institucije – 4		4		
823	Upravljanje ugovorima o djelu i ugovorima o privremenim i povremenim poslovima	8	Parlamentarna skupština – 1		1		
			Vijeće ministara – 2			2	
			MFT – 2			1	1
			Sve institucije – 3		2	1	
Ukupno		74		6	33	31	4