



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

www.revizija.gov.ba



BOSNA I HERCEGOVINA
PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BOSNE I HERCEGOVINE
SARAJEVO

Organizaciona jedinica	Klasifikaciona oznaka	Redni broj	Broj priloga
01/4	16-10	885	20

Број: 07-16-1-327/20-7
Сарајево, 27.04.2020. године

Комисија за финансије и буџет Представничког дома Парламентарне скупштине БиХ

Трг БиХ 1
71000 Сарајево

Предмет: Извјештај - Праћење реализације препорука ревизије учинка

Поштовани,

У складу са чланом 16. и 17. Закона о ревизији институција Босне и Херцеговине ("Службени гласник БиХ" број 12/06), у прилогу акта достављамо Вам Извјештај „Праћење реализације препорука ревизије учинка“ на разматрање и даље поступање.

Остале језичке верзије биће достављене електронским путем.

С поштовањем,

ЗАМЈЕНИК ГЕНЕРАЛНОГ РЕВИЗОРА

Ранко Крсман





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

www.revizija.gov.ba



BOSNA I HERCEGOVINA
PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BOSNE I HERCEGOVINE
SARAJEVO

Organizacione jedinica	Klasifikaciona oznaka	Redni broj	Broj priloga
02/3	-16-10-	885	20

Број: 07-16-1-327/20-8
Сарајево, 27.04.2020. године

Комисија за финансије и буџет Дома народа Парламентарне скупштине БиХ

Трг БиХ 1
71000 Сарајево

Предмет: Извјештај - Праћење реализације препорука ревизије учинка

Поштовани,

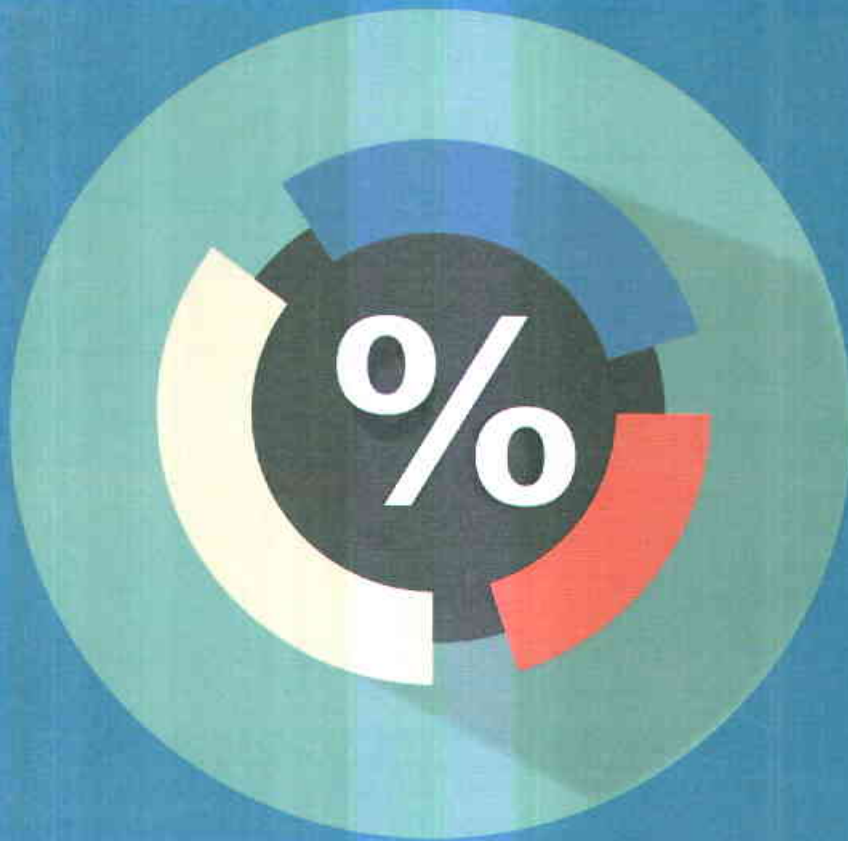
У складу са чланом 16. и 17. Закона о ревизији институција Босне и Херцеговине ("Службени гласник БиХ" број 12/06), у прилогу акта достављамо Вам Извјештај „Праћење реализације препорука ревизије учинка“ на разматрање и даље поступање.

Остале језичке верзије биће достављене електронским путем.

С поштовањем,

ЗАМЈЕНИК ГЕНЕРАЛНОГ РЕВИЗОРА

Ранко Крсман



БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА

РЕВИЗИЈА УЧИНКА

*ПРАЋЕЊЕ РЕАЛИЗАЦИЈЕ ПРЕПОРУКА
РЕВИЗИЈЕ УЧИНКА*



УРЕДИШТЕЉСТВО
КАДЕЛНИЦА ЗА РЕВИЗИЈУ И СТИВАЛСКИ
АДОН OFFICE OF THE INSTITUTIONS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

www.ruzbi.ba



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

www.revizija.gov.ba



**ПРАЋЕЊЕ РЕАЛИЗАЦИЈЕ ПРЕПОРУКА
РЕВИЗИЈЕ УЧИНКА**

Број: 07-16-1-327/20

Сарајево, април 2020. године

Праћење реализације препорука ревизије учинка

Канцеларија за ревизију институција Босне и Херцеговине (Канцеларија за ревизију) провела је праћење активности институција Босне и Херцеговине (БиХ) на реализацији препорука ревизије учинка за два извјештаја ревизије учинка објављена у октобру 2015. године и новембру 2016. године. Предмет праћења биле су препоруке из извјештаја ревизије учинка „Транспарентност рада институција Босне и Херцеговине“ и „Ефикасност система деминирања у Босни и Херцеговини“.

Праћење је проведено у складу са INTOSAI оквиром професионалних објава (IFPP), Принципима ревизије учинка, Водичем за ревизију учинка и Водичем за обезбјеђивање квалитета у ревизији учинка врховних ревизионих институција у БиХ.

Основни циљ овог Извјештаја је да се мјеродавним институцијама и јавности презентују активности одговорних институција на реализацији препорука ревизије учинка које су дате с циљем да се унаприједи подручја која су била предметом ревизије и сачувају буџетска средства. Резултати праћења указују на напредак у стању у областима у односу на период када су рађене ревизије. За сваку од препорука датих у наведеним извјештајима предузете су одређене активности: 22% препорука је у потпуности реализовано, 67% препорука је дјелимично реализовано, а за 11% препорука надлежне институције су предузеле почетне активности.

У области транспарентности предузете су бројне активности покренуте од стране Савјета министара БиХ и надлежних институција. Донесена је Политика и Стандарди проактивне транспарентности. Министарство правде БиХ је урадило и покренуло процес Јавних консултација измјене ЗоСПИ, међутим процес измјена наведеног законског прописа одвија се сувише споро. Поред свега наведеног, потребно је наставити активности на унапрјеђењу транспарентности јер и даље постоје институције које нису задовољиле минималне захтјеве о садржају службених интернет страница. Такође све институције не врше анализу задовољства корисника о информацијама које им пружа њихова веб страница.

На успостављању ефикасног система деминирања су покренуте многе активности. Међутим тај процес је дуготрајан и захтијева бројне системске и појединачне активности институција укључених у процес деминирања. Значајан искорак ка унапрјеђењу стања у области деминирања је усвајање Стратегије противминског дјеловања БиХ. Надаље, Центар за уклањање мина у БиХ - ВНМАС је припремио, а Комисија за деминирање у БиХ у априлу 2018. године усвојила и два поглавља нових Стандардних оперативних процедура Центра за уклањање мина у Босни и Херцеговини за хуманитарно деминирање. Одржане су двије сједнице Одбора донатора што је свакако напредак јер се прије овог периода нису састајали чак десет година.

Међутим, чињеница да у процесу деминирања и даље постоје неправилности и да се догађају несреће, указује на потребу унапрјеђења како прописа тако и обезбјеђења и контроле квалитета коју проводи Центар за уклањање мина у БиХ - ВНМАС. Потребне измјене и допуне прописа биле би у циљу побољшања управљања квалитетом и стварања услова за ефикаснији, транспарентнији и ефективнији процес деминирања.

Извјештај је, у складу са чланом 16. и чланом 17. Закона о ревизији, достављен Парламентарној скупштини БиХ, Предсједништву БиХ, Савјету министара БиХ, Министарству цивилних послова БиХ, Центру за уклањање мина у БиХ - ВНМАС, Комисији за деминирање и другим институцијама из извјештаја који су предмет овог праћења.

**ЗАМЈЕНИК
ГЕНЕРАЛНОГ РЕВИЗОРА**

Јасмин Пилица



**ЗАМЈЕНИК
ГЕНЕРАЛНОГ РЕВИЗОРА**

Ранко Крсман

Ранко Крсман

Садржај

Извршни резиме	6
1. УВОД	8
1.1. Циљ и сврха праћења.....	8
1.2. Претходна праћења	8
1.3. Текуће праћење	10
1.3.1. Предмет и обим праћења	10
1.3.2. Извори и методе праћења	10
1.3.3. Основни подаци о извјештајима који су предмет праћења	12
2. ПОСТУПАЊЕ НАДЛЕЖНИХ ИНСТИТУЦИЈА ПО ИЗВЈЕШТАЈИМА	13
2.1. Парламентарна скупштина.....	13
Разматрање Извјештаја „Транспарентност рада институција Босне и Херцеговине“	13
Разматрање Извјештаја „Ефикасност система деминирања у Босни и Херцеговини“	14
2.2. Савјет министара.....	14
Разматрање Извјештаја „Транспарентност рада институција Босне и Херцеговине“	15
Разматрање Извјештаја „Ефикасност система деминирања у Босни и Херцеговини“	16
3. ПРЕДУЗЕТЕ АКТИВНОСТИ ИНСТИТУЦИЈА НА РЕАЛИЗАЦИЈИ ПРЕПОРУКА ПО ПОЈЕДИНАЧНИМ ИЗВЈЕШТАЈИМА	17
3.1. Извјештај ревизије учинка „Транспарентност рада институција Босне и Херцеговине“	17
3.1.1. Циљ, сврха, кључни налази и закључци у објављеном Извјештају	17
3.1.2. Тренутно стање у ревидираној области	18
Оцјена реализације препорука – активности институција на реализацији препорука.....	19
3.2. Извјештај ревизије учинка „Ефикасност система деминирања у Босни и Херцеговини“	22
3.2.1. Циљ, сврха, главни налази и закључци из објављеног Извјештаја	22
3.2.2. Тренутно стање у ревидираној области	23
Оцјена реализације препорука - активности институција на реализацији препорука.....	24

Кориштене скраћенице

Скраћенице	Пуни назив
Агенција за државну службу	Агенција за државну службу Босне и Херцеговине
Агенција за заштиту личних података	Агенција за заштиту личних података Босне и Херцеговине
Агенција за лијекове и медицинска средства	Агенција за лијекове и медицинска средства Босне и Херцеговине
Агенција за развој високог образовања	Агенција за развој високог образовања и обезбјеђивање квалитета у Босни и Херцеговини
ВНМАС	Центар за уклањање мина Босне и Херцеговине
БиХ	Босна и Херцеговина
Генерални секретаријат	Генерални секретаријат Савјета министара Босне и Херцеговине
Дом народа	Дом народа Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине
ИТФ	Међународни фонд за деминирање и помоћ жртвама мина
Канцеларија за ревизију	Канцеларија за ревизију институција Босне и Херцеговине
Комисија	Комисија за деминирање у Босни и Херцеговини
Министарство иностраних послова	Министарство иностраних послова Босне и Херцеговине
Министарство комуникација и транспорта	Министарство комуникација и транспорта Босне и Херцеговине
Министарство правде	Министарство правде Босне и Херцеговине
Министарство цивилних послова	Министарство цивилних послова Босне и Херцеговине
Министарство одбране	Министарство одбране Босне и Херцеговине
Министарство спољне трговине и економских односа	Министарство спољне трговине и економских односа Босне и Херцеговине
Омбудсмен за заштиту потрошача	Институција омбудсмена за заштиту потрошача Босне и Херцеговине
Омбудсмен за људска права	Институција омбудсмена за људска права Босне и Херцеговине
Парламентарна скупштина	Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине
Предсједништво	Предсједништво Босне и Херцеговине
Представнички дом	Представнички дом Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине
Савјет министара	Савјет министара Босне и Херцеговине
СОП	Стандардне оперативне процедуре Центра за уклањање мина Босне и Херцеговине за хуманитарно деминирање
ФУК	Финансијско управљање и контрола

Извршни резиме

Канцеларија за ревизију је провела праћење реализације препорука из извјештаја ревизије учинка с циљем процјене њихове имплементације и стања у ревидираним подручјима. Предмет праћења биле су препоруке из извјештаја ревизије учинка објављених у октобру 2015. године: „Транспарентност рада институција Босне и Херцеговине“ и новембру 2016. године: „Ефикасност система деминирања у Босни и Херцеговини“. Утврђено је повећање степена реализације препорука у односу на 2019. годину што је приказано у наредној табели.

Табела 1: Преглед реализације препорука ревизије учинка

Степен реализације	Процент реализације препорука у извјештају о праћењу из 2019. године	Процент реализације препорука у извјештају о праћењу из 2020. године
Реализовано	17%	22%
Дјелимично	66%	67%
Почетне активности	17%	11%
Нису предузете активности	0%	0%
Укупно	100%	100%

Извор: Канцеларија за ревизију

Препоруке ревизије су усвојене од мјеродавних и прихваћене од одговорних институција.

Реализовано је 22% препорука. Све институције одговорне за њихову реализацију предузимале су активности које воде ка реализацији препорука. Као што је то и видљиво из претходне табеле, већина датих препорука, њих 67%, дјелимично је реализована. То значи да је у институцијама у току реализација препорука, односно извјесна је реализација одређених активности наведених у препоруци.

У сљедећој табели приказана је укупна реализација препорука ревизије учинка из Извјештаја „Транспарентност рада институција Босне и Херцеговине“.

Табела 2: Преглед реализације препорука за Извјештај „Транспарентност рада институција Босне и Херцеговине“

Степен реализације	Број препорука	Процентуално
Реализовано	1	20%
Дјелимично	3	60%
Почетне активности	1	20%
Нису предузете активности	0	0%
Укупно	5	100%

Извор: Канцеларија за ревизију

Једна препорука је у потпуности реализована, а за већину препорука оцијењено је да су реализоване дјелимично. Савјет министара и друге институције предузимају бројне стратешке и оперативне активности с циљем стварања претпоставки за

реализацију препорука из извјештаја, а све у циљу развоја транспарентније, отвореније и одговорније јавне управе у БиХ.

У сљедећој табели приказана је укупна реализација препорука ревизије учинка из Извјештаја „Ефикасност система деминирања у Босни и Херцеговини“.

Табела 3: Преглед реализације препорука за Извјештај „Ефикасност система деминирања у Босни и Херцеговини“

Степен реализације	Број препорука	Процентуално
Реализовано	3	23%
Дјелимично	9	69%
Почетне активности	1	8%
Нису предузете активности	0	0%
Укупно	13	100%

Извор: Канцеларија за ревизију

Реализовано је 23% од укупног броја датих препорука. Код великог дијела препорука, реализација је оцијењена као дјелимична, јер су, у односу на првобитно стање, констатовано ревизијом, у већини случајева предузимане активности које су водиле ка напретку у ревидираном подручју. Једна препорука је на самом почетку реализације. Нису забиљежене препоруке за које нису предузимане активности на њиховој реализацији.

1. УВОД

У уводном дијелу овог Извјештаја образложен је општи циљ и сврха праћења реализације препорука ревизије учинка, хронологија претходних праћења, те основне информације о текућем праћењу.

1.1. Циљ и сврха праћења

Задатак ревизије учинка је извјештавање о ефикасности, ефективности и економичности програма или активности, а правовремена реализација препорука и унапрјеђење рада је задатак ревидираних институција.

Праћење реализације препорука из извјештаја о проведеним ревизијама учинка представља финалну фазу ревизије учинка која слиједи након циклуса планирања и извршења ревизија учинка. Праћење је неопходан елемент у ревизији учинка јер потиче на одговорност институција којим су упућене препоруке и обезбјеђује повратне информације о ефектима проведених ревизија.¹

Праћење извјештаја ревизије учинка и анализа активности надлежних институција након објаве извјештаја предвиђено је и документима Канцеларије за ревизију: Принципи ревизије учинка, Водич за ревизију учинка и Водич за обезбјеђење квалитета у ревизији учинка.²

Препоруке дате у извјештајима ревизије учинка се требају пратити како би се установило које мјере су надлежне институције предузеле по датим препорукама, које препоруке су реализоване и који ефекти су остварени. Вријеме, предмет и обим праћења реализације препорука је одлука врховних ревизионих институција.³

Праћење поступања институција БиХ по датим препорукама ревизије учинка је активност коју Канцеларија за ревизију проводи с циљем обезбјеђивања ефективности ревизијских извјештаја, правовремене и ефикасне реализације препорука и пружања повратне информације за Канцеларију за ревизију, законодавну и извршну власт о реализацији датих препорука.

1.2. Претходна праћења

Од успоставе функције ревизије учинка, Канцеларија за ревизију је закључно са 31.12.2019. године објавила укупно 46 појединачних извјештаја ревизије учинка, од чега шест извјештаја о праћењу извјештаја ревизије учинка, односно праћењу реализације препорука из извјештаја ревизија учинка.

¹ ISSAI 300.

² Одлуком Координационог одбора број: 12-50-1-19-2/09 усвојени су Принципи ревизије учинка; Одлуком Координационог одбора број: 06-50-1-4/13 усвојен је Водич за ревизију учинка; Одлуком Координационог одбора број: 06-50-1-5/13 усвојен је Водич за осигуравање квалитета у ревизији учинка.

³ GUID 3920

Праћење првог објављеног извјештаја ревизије учинка⁴ Канцеларија за ревизију је провела по Закључку Парламентарне скупштине из 2009. године, а Информација о утврђеним резултатима⁵ достављена је Парламентарној скупштини 2010. године.

Канцеларија за ревизију је 2014. године извршила праћење шест извјештаја ревизије учинка који су објављени у периоду од 2010. до априла 2013. године.⁶ Извјештај о утврђеним резултатима⁷ је достављен Парламентарној скупштини и Савјету министара, а све институције БиХ су о објави извјештаја информисане путем циркуларног писма.

Трећи извјештај о праћењу реализације препорука из осам извјештаја ревизије учинка објављен је 2016. године, а њиме је обухваћено праћење препорука из осам извјештаја ревизије учинка објављених у периоду од јула 2013. године до јула 2014. године.⁸

У 2017. години објављен је четврти извјештај праћења реализације препорука из два извјештаја ревизије учинка објављених у 2014. години.⁹

Пети извјештај праћења реализације препорука из два извјештаја ревизије учинка објављених у 2015. години објављен је у 2018. години.¹⁰

Крајем децембра 2019. године, објављен је и шести извјештај праћења реализације препорука два извјештаја ревизије учинка који су објављени у 2015. години¹¹.

Извјештаји о праћењу реализације препорука се разматрају и усвајају на Парламентарној скупштини са закључцима да су одговорне институције дужне реализовати нереализоване препоруке ревизије.

⁴ Извјештај ревизије учинка: Процес запошљавања државних службеника у институцијама БиХ, 09.04.2009. године.

⁵ Накнадна ревизија – Информација о реализацији препорука Канцеларије за ревизију из области ревизије учинка, фебруар 2010. године.

⁶ Набавка рачунарске опреме у институцијама БиХ; Управљање трошковима закупа за рад и смјештај институција БиХ; Стамбено збрињавање повратника; Вишегодишња капитална улагања институција БиХ; Управљање возним парком у институцијама БиХ; Управљање засновано на резултатима кроз планове и извјештаје институција Савјета министара.

⁷ Праћење реализације препорука ревизије учинка, 25.02.2014. година.

⁸ Праћене су препоруке из следећих извјештаја ревизије учинка: 1. Рад комисија институција БиХ; 2. Услови за ефикасну и ефективну контролу ПДВ-а и присилну наплату дуга; 3. Управљање робом одузетом у царинским поступцима; 4. Ефикасност FIPA-е у привлачењу страних инвестиција у БиХ; 5. Резултати реформе јавне управе; 6. Претпоставке за ефикасан рад Агенције за превенцију корупције и координацију борбе против корупције; 7. Телекомуникациона рјешења у институцијама БиХ; 8. Управљање уговорима о дјелу и уговорима о привременим и повременим пословима.

⁹ Издаци за судске спорове и Контрола ваздушног промета БиХ.

¹⁰ Расподјела и кориштење средстава текуће резерве и Смјештај активних војних лица у Министарству одбране

¹¹ „Енергетска ефикасност у институцијама БиХ“ и „Успостава јавних интерних финансијских контрола (PIFC-а) у институцијама БиХ“

1.3. Текуће праћење

1.3.1. Предмет и обим праћења

Канцеларија за ревизију је наставила са активностима праћења извјештаја ревизије учинка. Овога пута су предмет праћења два извјештаја ревизије учинка који су објављени у октобру 2015. и новембру 2016. године. Праћењем је обухваћен период од објаве извјештаја до краја 2019. године.

Табела 4: Преглед извјештаја ревизије учинка који су предмет праћења

Редни број	Назив извјештаја	Датум објаве
1.	Транспарентност рада институција Босне и Херцеговине	06.10.2015.
2.	Ефикасност система деминирања у Босни и Херцеговини	04.11.2016.

Извор: Канцеларија за ревизију

Канцеларија за ревизију је анализирала стање из подручја која су ревидирана и утврђивао:

- Које активности су предузимале надлежне институције (Парламентарна скупштина и Савјет министара) након објављивања извјештаја ревизије учинка?
- Да ли су и у којој мјери институције предузимале активности на реализовању препорука ревизије учинка и закључака надлежних институција?
- Имајући у виду циљеве ревизије, које су се промјене стања у ревидираним областима десиле у односу на стање из извјештаја?

Ревизија је анализирала предузете активности без утврђивања разлога за предузимање истих, тј. није испитивано да ли су исте посљедица датих препорука ревизије или су посљедица других околности.

1.3.2. Извори и методе праћења

С циљем прикупљања података о реализацији препорука и закључака надлежних институција, свим институцијама БиХ¹² које су биле обухваћене првобитном ревизијом је достављено циркуларно писмо. У писму су наведене дате препоруке из извјештаја и закључци надлежних институција. Од институција је тражено да у писаној форми представе активности које су предузимале, као и доказе којима се то поткрепљује.

Потребне информације су прикупљене и на темељу анализе записника (закључака) са сједница Представничког дома Парламентарне скупштине БиХ (Представничког дома), Дома народа Парламентарне скупштине БиХ (Дома народа) и Савјета министара, анализе законских и подзаконских аката, извјештаја, информација,

¹² Транспарентност рада институција БиХ (девет институција из узорка: Министарство комуникација и транспорта, Министарство иностраних послова, Министарство спољне трговине и економских односа, Министарство цивилних послова, Агенција за државну службу, Агенција за лијекове и медицинска средства, Омбудсмена за заштиту потрошача, Агенција за развој високог образовања, Генерални секретаријат Савјета министара); Ефикасност система деминирања у БиХ (Министарство цивилних послова, ВНАС, Комисија за деминирање и Савјет министара).

медијских натписа, објава у Службеном гласнику БиХ, извјештаја финансијске ревизије и састанака са субјектима ревизије.

У изабраном методолошком приступу терет доказивања предузетих активности на темељу препорука је на институцији којој су препоруке биле упућене. На темељу одговора институција на упит Канцеларије о предузетима активностима на реализацији препорука и достављених доказа, вршена је процјена степена предузетих активности. За наводе институција о предузетим активностима без адекватних доказа, додатно су тражени докази. Ради додатне провјере доказа организовани су састанци те послати дописи институцијама које су биле обухваћене првобитним ревизијама. Сматрали смо да активности које нису споменуте у одговору институције, нити су за њих достављени докази, а које је подразумијевала дата препорука или закључак надлежних институција, у конкретном извјештају, нису ни предузимане.

Утврђене су четири могуће категорије реализације препорука:

- Прва – **реализовано** - институције су окончале активности наведене у препоруци, односно препоручене континуиране активности се редовно проводе – стање у ревидираном подручју је значајно поправљено;
- Друга – **дјелимично** – у институцијама је у току реализација препорука, односно извјесна је реализација одређених активности наведених у препоруци – постигнут је напредак у ревидираном подручју;
- Трећа – **почетне активности** – институције су планирале или стварају предуслове за реализацију активности наведених у препоруци – није било напретка у ревидираној области;
- Четврта – **нису предузете активности** – нису констатоване активности на реализацији препорука или нису достављене информације о предузетим активностима – није било напретка у ревидираном подручју.

Такође, у процесу процјене реализације препорука, консултоване су колеге из ревизионих тимова који су вршили предметне ревизије, као и колеге из финансијске ревизије те је за оцјену стања прикупљана документација која је додатно послужила за оцјену реализације препорука. За процјену реализације препорука из извјештаја ревизије учинка „Транспарентност рада институција Босне и Херцеговине“ и „Ефикасност система деминирања у Босни и Херцеговини“, на бази узорка институција које су и биле обухваћене првобитним ревизијама, уз доставу адекватне документације као доказа, провјераван је степен реализације препорука датих у извјештајима. За процјену реализације препорука из извјештаја „Транспарентност рада институција БиХ“, ревизорски тим је обавио и накнадну анализу на узорку од девет институција¹³ којом је провјеравано да ли су институције задовољиле минималне захтјеве за садржај веб страница према Упутству о изради и одржавању службених интернет страница институција БиХ¹⁴. За процјену стања у области транспарентности су консултовани извјештаји Омбудсмена за заштиту људских

¹³ Агенција за лијекове и медицинска средства, Министарство цивилних послова, Агенција за развој високог образовања и осигурања квалитета, Министарство комуникација и транспорта, Министарство иностраних послова, Министарство спољне трговине и економских односа, Агенција за државну службу, Омбудсмен за заштиту потрошача и Генерални секретаријат.

¹⁴ Службени гласник БиХ, број: 21/09

права¹⁵, извјештаји о напретку БиХ од стране Европске комисије¹⁶ те извјештаји о напретку реализације Стратегије реформе јавне управе. За извјештај „Ефикасност система деминирања у Босне и Херцеговине“ анализирано је да ли је Министарство цивилних послова свој стратешки циљ за деминирање разрадило на подциљеве у Средњорочном плану рада 2019.-2021. године и годишњим плановима рада за 2018. и 2019. годину. Такође је анализирано да ли је Министарство цивилних послова дефинисало сврху и правила потрошње средстава која се издвоје за активности деминирања. Анализиране су активности Комисије и ВНМАС-а које су предузимане у циљу реализације препорука. Тим није анализирао квалитет усвојених докумената од стране Комисије односно ВНМАС-а.

1.3.3. Основни подаци о извјештајима који су предмет праћења

Извјештаји су достављени ревидираним институцијама, Парламентарној скупштини, Савјету министара и Предсједништву БиХ (Предсједништво).

Сваки извјештај објављен је на интернет страници Канцеларије за ревизију и пропраћен је саопштењем за медије. У наредној табели презентовани су подаци о препорукама из извјештаја који су предмет текућег праћења.

Табела 5: Преглед броја препорука по извјештајима и по институцијама

Редни Број	Назив извјештаја	Укупан број препорука	Укупан број препорука институцијама	Укупан број препорука Савјету министара
1.	Транспарентност рада институција Босне и Херцеговине	5	2	3
2.	Ефикасност система деминирања у Босни и Херцеговини	13	11	2

Извор: Канцеларија за ревизију

¹⁵ Специјални извјештај о искуствима у примјени закона о слободи приступа информацијама у БиХ; Годишњи извјештај о резултатима активностима Омбудсмена за људска права за 2018. годину.

2. ПОСТУПАЊЕ НАДЛЕЖНИХ ИНСТИТУЦИЈА ПО ИЗВЈЕШТАЈИМА

У овом поглављу представљене су активности надлежних институција, Парламентарне скупштине и Савјета министара, по извјештајима ревизије учинка.

2.1. Парламентарна скупштина

Представнички дом и Дом народа су разматрали и усвојили оба извјештаја ревизије учинка која су предмет текућег праћења. Приликом усвајања извјештаја, Парламентарна скупштина је усвојила и закључке у којима се траже повратне информације о реализацији препорука ревизије од надлежних институција. Наведеним се врши додатан притисак на одговорне институције БиХ да реализују дате препоруке ревизије.

У наредној табели приказано је вријеме разматрања извјештаја од стране Парламентарне скупштине.

Табела 6: Преглед датума разматрања извјештаја у Парламентарној скупштини

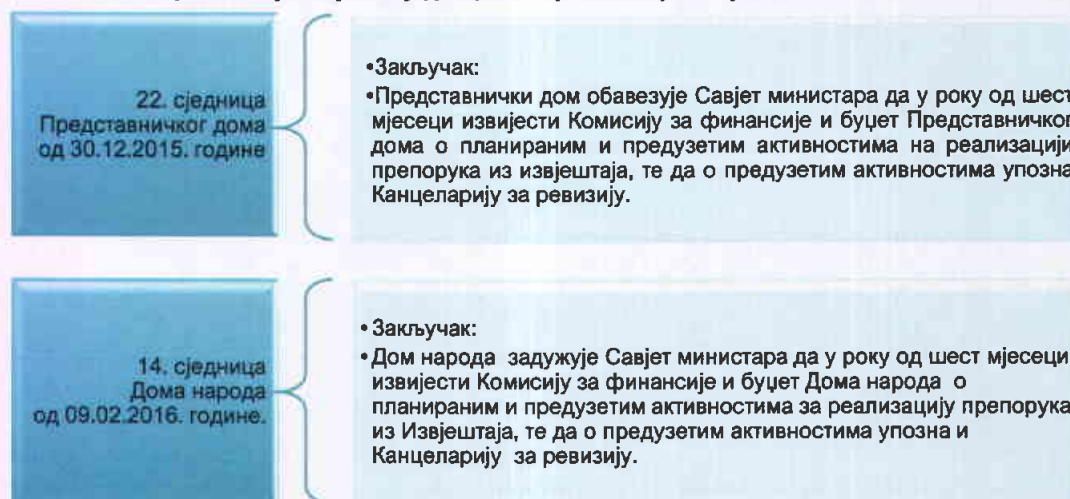
Редни број	Назив извјештаја	Разматрање у Представничком дому	Разматрање у Дому народа
1.	Транспарентност рада институција Босне и Херцеговине	22. сједница одржана 30.12.2015. године	14. сједница одржана 09.02.2016. године.
2.	Ефикасност система деминирања у Босни и Херцеговини	40. сједница одржана 29.12.2016. године	26. сједница одржана 01.02.2017. године

Извор: Канцеларија за ревизију

Усвајањем извјештаја ревизије учинка утврђена је обавеза одговорних институција за реализацију препорука из извјештаја ревизије учинка.

Разматрање Извјештаја „Транспарентност рада институција Босне и Херцеговине“

Слика 1. Разматрање Извјештаја на сједницама Парламентарне скупштине



Извор: Канцеларија за ревизију

Разматрање Извјештаја „Ефикасност система деминирања у Босни и Херцеговини“

Слика 2. Разматрање Извјештаја на сједницама Парламентарне скупштине

40. сједница Представничког дома од 29.12.2016. године.

Закључак:

Обавезује Савјет министара да најкасније у року од 45 дана, изради и у парламентарну процедуру достави информацију о стању у подручју деминирања у БиХ, с коментаром и приједлогом мјера за побољшање учинка у овом подручју.

26. сједница Дома народа од 01.02.2017. године.

Закључак:

1. Тражи од Савјета министара, Министарства цивилних послова, Комисије и ВНМАС, да у року од 60 дана, извјесте Комисију за финансије и буџет Дома народа о планираним активностима на реализацији препорука из Извјештаја, а у року од шест мјесеци о предузетим активностима на реализацији препорука, те да о предузетим активностима упознају и Канцеларију за ревизију.
2. Налаже се институцијама БиХ из тачке 1. овог закључка да информацију доставе у табеларном приказу тако да јасно назначе: назив препоруке из Извјештаја, планиране односно предузете активности на реализацији препоруке, носиоце активности, рокове за реализацију и степен реализације (реализована, дјелимично реализована, реализација у току, није реализована - у том случају потребно је навести јасне разлоге због којих препорука није реализована).

Извор: Канцеларија за ревизију

2.2. Савјет министара

У наредној табели приказано је вријеме разматрања извјештаја од стране Савјета министара.

Табела 7: Преглед датума разматрања извјештаја/закључака у Савјету министара

Редни број	Назив извјештаја	Датум разматрања		
		Извјештај	Сједница Савјета министара по закључцима Представничког дома	Сједница Савјета министара по закључцима Дома народа
1.	Транспарентност рада институција Босне и Херцеговине	29. сједница од 27.10.2015.	39. сједница од 13.01.2016.	45. сједница од 25.02.2016.
2.	Ефикасност система деминирања у Босни и Херцеговини	81. сједница од 16.11.2016.	88. сједница од 18.01.2017.	92. сједница од 28.02.2017.

Извор: Канцеларија за ревизију

Разматрање Извјештаја „Транспарентност рада институција Босне и Херцеговине“

Савјет министара је разматрајући Извјештај Ревизије учинка „Транспарентност рада институција БиХ“ и закључке домова Парламентарне скупштине донио одређене закључке.

Слика 3. Разматрање Извјештаја на сједницама Савјета министара

На 29. сједници одржаној 27.10.2015. године усвојен је Извјештај „Транспарентност рада институција БиХ“

• **Закључак:**

- Задужене су све институције БиХ да унаприједи комуникацију с корисницима информација, као и да периодично раде стручне анализе задовољства корисника информацијама које им институције БиХ пружају о свом раду.

На 39. сједници одржаној 13.01.2016. године, Савјет министара се упознао са закључком Представничког дома усвојеног на 22. сједници овог дома

- У вези са закључком усвојеним поводом расправе о извјештају о извршеној ревизији учинка на тему „Транспарентност рада институција БиХ“, задужене су све институције БиХ да извјесте Савјет министара о планираним и предузетим активностима на реализацији препорука из Извјештаја.

45. сједница одржана 25.02.2016. године разматран је закључак са 14. сједнице Дома народа

- Савјет министара је констатовао да је већ задужило све институције БиХ да извјесте Савјет министара о планираним и предузетим активностима на реализацији препорука из Извјештаја.

Извор: Канцеларија за ревизију

Разматрање Извјештаја „Ефикасност система деминирања у Босни и Херцеговини“

Савјет министара је размотрио и Извјештај ревизије учинка „Ефикасност система деминирања у Босни и Херцеговини“, и том приликом донио закључке.

Слика 4. Разматрање Извјештаја на сједницама Савјета министара

На **81.** сједници од 16.11.2016. разматран је Извјештај „Ефикасност система деминирања у Босни и Херцеговини“

- Задужено је Министарство цивилних послова да Савјету министара предложи начин осигурања финансијских средстава (из донација и сл.) потребних за деминирање и испуњење стратешких циљева БиХ на подручју деминирања, као и начин осигурања ефикаснијег институционалног оквира у области деминирања (у оквиру постојећег законског оквира или новог законодавног оквира).
- Задужени су Министарство цивилних послова, Комисија и ВНМАС да без одгађања приступе реализацији препорука садржаних у Извјештају.

На **88.** сједници одржаној 18.01.2017. године, Савјет министара се упознало са закључцима које је Представнички дом Парламентарне скупштине усвојио на 40. сједници овог дома.

- За реализацију закључака усвојених за Извјештај о извршеној ревизији учинка на тему „Ефикасност система деминирања у Босни и Херцеговини“, задужено је Министарство цивилних послова у сарадњи са Комисијом и ВНМАС.

На **92.** сједници одржаној 28.02.2017. године, Савјет министара се упознало са закључцима које је Дом народа Парламентарне скупштине БиХ усвојио на 26. сједници овог дома.

- За реализацију закључака усвојених за Извјештај о извршеној ревизији учинка на тему „Ефикасност система деминирања у Босни и Херцеговини“, задужено је Министарство цивилних послова у сарадњи са Комисијом и ВНМАС за уклањање мина у БиХ.

Извор: Канцеларија за ревизију

3. ПРЕДУЗЕТЕ АКТИВНОСТИ ИНСТИТУЦИЈА НА РЕАЛИЗАЦИЈИ ПРЕПОРУКА ПО ПОЈЕДИНАЧНИМ ИЗВЈЕШТАЈИМА

3.1. Извјештај ревизије учинка „Транспарентност рада институција Босне и Херцеговине“

3.1.1. Циљ, сврха, кључни налази и закључци у објављеном Извјештају

Циљ и сврха ревизије

Циљ ревизије је био утврдити да ли институције БиХ обезбјеђују транспарентност у свом раду, да ли је право на приступ информацијама прописано законодавством задовољавајуће и да ли се досљедно примјењује, да ли службене странице институција БиХ обезбјеђују унапрјеђење комуникације између јавне администрације и грађана, као и да ли се тежи ка проактивном информисању грађана о свим информацијама које се тичу обављања јавних дужности као неизоставни дио отворене и транспарентне власти.

Кључни налази и закључци

Институције БиХ не обезбјеђују потпуну транспарентност у свом раду. Право на приступ информацијама прописано регулативом захтјева одређене измјене и допуне како у погледу усаглашавања са другим законима тако и у погледу проактивног права на приступ информацијама.

Недостатак законских прописа везаних за проактивно објављивање информација од стране јавних органа потврђује и чињеница да су институције БиХ у 2014. години имале много већи број „неформалних“ захтјева за приступ информацијама у односу на број захтјева за приступ информацијама у складу са Законом о слободи приступа информацијама у БиХ (ЗоСПИ)¹⁷.

Одређени број институција БиХ не испуњава прописану законску обавезу у погледу достављања статистичких података по извјештају Институције омбудсмена за људска права у БиХ (Омбудсмен за људска права) .

Постојећа законска регулатива у БиХ не препознаје проактивну транспарентност, што указује да транспарентност у БиХ није на нивоу међународних стандарда као ни обавеза постојања подзаконских аката о управљању информацијама код институција БиХ није на задовољавајућем нивоу.

Различито тумачење одредби ЗоСПИ довело је до различитог поступања институција БиХ у случају жалби на коју има право сваки подносилац захтјева.

¹⁷ Закон о слободи приступа информацијама у БиХ (Службени гласник БиХ, број 28/00, 45/06, 102/09, 62/11 и 100/13).

У институцијама БиХ присутно је различито тумачење минимума информација чије објављивање ЗоСПИ захтјева. Такође, није дефинисан стандард квалитета објављених информација, као ни минимална једнообразност изгледа и садржаја службених веб страница по којој би институције БиХ биле препознатљиве. Овоме доприноси и непостојање правила и писаних процедура које је требало донијети.

Институције БиХ нису успоставиле редовну праксу провођења анкета о задовољству корисника службених веб страница и прикупљање корисних приједлога за побољшање.

Ревизија је показала да институције БиХ не обезбјеђују задовољавајући ниво транспарентности о свом раду, да право на приступ информацијама прописано регулативом захтјева одређене измјене којима треба увести и обавезу проактивног информисања те да је неопходно његово усаглашавање са другим законима.

Институције БиХ путем својих службених веб страница не обезбјеђују успјешну комуникацију између јавне администрације и јавности. Овакво стање не доприноси стварању повјерења јавности у рад институција БиХ, не подстиче активно учешће јавности у процесу доношења одлука и не тежи се у довољној мјери ка проактивном информисању јавности о информацијама које се тичу обављања јавних дужности што је неизоставан дио отворене и транспарентне власти у демократским друштвима.

3.1.2. Тренутно стање у ревидираној области

Тренутно стање у ревидираној области је унапријеђено у односу на 2015. годину када је рађена предметна ревизија. Савјет министара и институције БиХ су предузеле активности на повећању степена транспарентности на системски начин. Савјет министара је усвојио Политику и Стандарде проактивне транспарентности и у вези са тим задужио све институције да редовно ажурирају документе и информације објављене на својим службеним веб страницама. Међутим анализом веб страница институција из узорка утврђено је да и даље постоје институције које нису задовољиле минималне захтјеве садржаја службених интернет страница, а ниједна институција из узорка није задовољила све стандарде проактивне транспарентности. Такође, на истом узорку је утврђено да и даље има институција које не врше анализу задовољства корисника о информацијама које им пружају њихове веб странице.

Министарство правде БиХ је покренуло процес Јавних консултација измјене ЗоСПИ, међутим процес измјена наведеног законског прописа одвија се сувише споро.

Активности на креирању централног портала нису финализиране и исти још није успостављен.

Обавезу да именују службеника за информисање и доставе Водич и Индекс регистар су испуниле скоро све институције БиХ¹⁸. Када је ријеч о достављању статистичких података и даље све институције БиХ не испуњавају обавезу из ЗОСПИ¹⁹. Институције БиХ и даље различито поступају по жалби на коју има право сваки подносилац захтјева. Још увијек неке институције жалбе достављају Одбору за жалбе Савјета министара док неке институције које доносе рјешења су уједно и надлежни другостепени орган.

Иако су предузимане бројне активности, још увијек има простора за повећање транспарентности рада институција БиХ, а томе ће сигурно допринијети рад на реализацији датих препорука које још увијек нису реализоване. У наставку дајемо преглед оцјене реализације препорука.

Оцјена реализације препорука – активности институција на реализацији препорука

Препоруке за Савјет министара:

Препорука 1.

Провођење одговарајућих активности на предлагању измјена и допуна закона усмјерених на побољшање постојећег законског оквира о слободи приступа информацијама у БиХ којима би требала бити обухваћена и потпуна реализација закључка Парламентарне скупштине, а који се тиче усаглашавања прописа.

СТЕПЕН РЕАЛИЗАЦИЈЕ

ДЈЕЛИМИЧНО

Министарство правде је урадило и покренуло процес јавних консултација измјене ЗоСПИ, међутим процес измјена наведеног законског прописа одвија се сувише споро²⁰, те предложене измјене још увијек нису усвојене²¹.

¹⁸Према Специјалном извјештају о искуствима у примјени закона о слободи приступа информацијама у БиХ из 2019. године, Одбор државне службе за жалбе БиХ и Служба за заједничке послове БиХ нису испуниле обавезу ЗОСПИ.

¹⁹ Специјални извјештај о искуствима у примјени закона о слободи приступа информацијама у БиХ из 2019. године.

²⁰ У Извјештају о раду Министарства правде за 2018. годину је наведена активност да је израђен Преднацрт закона и да је у току процес консултација и јавне расправе.

²¹ У периоду од 7-9. фебруара 2018. године одржана је ТАИЕХ мисија на тему „Унапређење права на приступ информацијама у БиХ“. ТАИЕХ мисију сачињавала су три стручњака из наведених области, који су након обављене мисије, доставили Министарству правде стручни извјештај²¹ са својим приједлозима и препорукама. Током ове мисије стручњаци су оцијенили тренутни правни оквир према међународним стандардима. Став експерата јесте да је постојећи ЗоСПИ претјерано сложен, поготово након низа измјена, што резултира неразумљивошћу текста. У извјештају је посебно наведен проблем сложености механизма за жалбе, због чега у правном оквиру недостаје јасноћа, а подносиоци захтјева могу поднијети интерне жалбе и/или жалбе Одбору за жалбе Савјета министара. Експерти су закључили да постоји јасна потреба за побољшањем садашњег ЗоСПИ како би се ускладио с међународним стандардима, посебно онима у регији Европске уније, као и на Западном Балкану, будући да је то првоусвојени закон, а измјене и допуне које су накнадно усвојене нису довољне за то.

Министарство правде БиХ је организовало јавну расправу о преднацрту ЗоСПИ 23.02.2017. године. На јавној расправи је учествовало укупно 50 учесника, од чега 26 представника институција власти, 16 представника организација цивилног друштва и 8 представника међународне заједнице. Закључци са јавне расправе се односе на следеће: предложени преднацрт Закона није добар и не испуњава основне међународне стандарде слободе приступа информацијама, потребно је унаприједити постојећи Закон, потребно је укључити информације о начину трошења јавних средстава, новинари и медији не требају бити издвојени из овог Закона, објављивање информација треба бити правило, а не изузетак, обавезно дефинисати „тест јавног интереса“, јасно дефинисати улогу „независног надзора“ над примјеном Закона, дефинисати улогу Одбора за жалбе, оставити старе казнене одредбе те дефинисати да се казна односи на руководиоце органа, а не на институције.

Препорука 2.

Уважавајући захтјеве проактивне транспарентности, прописивање правила и процедура који ће бити надопуна основној законској регулативи о слободи приступа информацијама.	
СТЕПЕН РЕАЛИЗАЦИЈЕ	РЕАЛИЗОВАНО

Савјет министара је на приједлог Канцеларије координатора усвојио Политику и Стандарде проактивне транспарентности и вези са тим задужио све институције да редовно ажурирају документе и информације објављене на својим службеним веб-страницама²². Канцеларија координатора је спровео онлајн истраживање међу институцијама БиХ у периоду од 12.06. до 05.07.2019. године. Истраживањем су биле обухваћене 74 институције, а од овог броја 44 институције су дале одговоре. Истраживање међу 44 институције је показало да просјечна испуњеност стандарда проактивне транспарентности износи 63,46%. Анализом институција из узорка утврдили смо да је просјечна испуњеност стандарда 59,25%.

Препорука 3.

Успостављање централног портала на нивоу БиХ који ће бити намијењен за проактивно објављивање информација о раду различитих институција БиХ.	
СТЕПЕН РЕАЛИЗАЦИЈЕ	ПОЧЕТНЕ АКТИВНОСТИ

Канцеларија координатора је у сарадњи са Генералним секретаријатом током 2016. године предузела активности на креирању портала „еБиХ“, на којем би се налазили подаци о сервисима које нуде институције БиХ за грађане. Урађена је правна анализа и идентификовано 227 сервиса на нивоу институција БиХ. Потом је креиран иницијални портал и унесени основни подаци о сервисима (процедура, образац, висине накнаде...). У наредном периоду је потребно да портал буде објављен и да се задуже институције да ажурирају податке по потреби.

²² Савјет министара је на 160. сједници одржаној 03.12.2018. године, размотрио Информацију о активностима у области унапрјеђења проактивне транспарентности и потреби усвајања политике и стандарда проактивне транспарентности и Приједлог политике и стандарда проактивне транспарентности у јавној управи у БиХ.

Препоруке за институције БиХ:

Препорука 4.

Унаприједити комуникацију са корисницима, а податке о раду и резултатима рада који се остварују континуирано чинити транспарентним.

СТЕПЕН РЕАЛИЗАЦИЈЕ

ДЈЕЛИМИЧНО

Анализом веб страница девет институција из узорка²³ утврђено је да и даље постоје институције које нису задовољиле минималне захтјеве. У том смислу су на веб страници дужне објавити минимално 12 категорија информација и докумената према Упутству о изради и одржавању службених интернет страница институција БиХ²⁴. Од укупно девет институција у узорку, четири институције²⁵ немају на својој веб страници никакве податке о начину запошљавања, процедурама и информације о тренутно објављеним конкурсима за попуњавање радних мјеста.

Такође у Полугодишњем извјештају о напретку БиХ за 2018. годину у области институционална комуникација указује се потреба да институције БиХ подигну квалитет и ажурност својих веб страница²⁶.

Препорука 5.

Увести праксу периодичног испитивања и стручне анализе задовољства корисника о информацијама које им институције БиХ пружају о свом раду.

СТЕПЕН РЕАЛИЗАЦИЈЕ

ДЈЕЛИМИЧНО

Анализом одговора институција из узорка је утврђено да и даље све институције не врше анализе задовољства корисника о информацијама које им пружа њихова веб страница. Од девет анализираних институција утврђено је да пет институција раде анализе задовољства корисника²⁷, а двије институције не врше анкетаирање²⁸. Двије институције ни након ургенције нису доставиле одговор.²⁹

Употреба анкета о задовољству корисника или других алата којим би се пратио овај сегмент је изузетно ограничена, наведено је у Извјештају о мониторингу: Принципи јавне управе БиХ који је SIGMA објавила у новембру 2017. године³⁰.

²³Агенција за лијекове и медицинска средства, Министарство цивилних послова, Агенција за развој високог образовања и осигурања квалитета, Министарство комуникација и транспорта, Министарство иностраних послова, Министарство спољне трговине и економских односа, Агенција за државну службу, Омбудсмен за заштиту потрошача и Генерални секретаријат.

²⁴Службени гласник БиХ, број: 21/09

²⁵Министарство спољне трговине и економских односа, Министарство цивилних послова, Омбудсмен за заштиту потрошача, Генерални секретаријат.

²⁶Полугодишњи извјештај о напретку БиХ за 2018. годину.

<http://parco.gov.ba/wp-content/uploads/2018/11/Polugodisnji-izvjestaj-o-napretku-2018.pdf>

²⁷Агенција за лијекове и медицинска средства, Агенција за развој високог образовања и осигурања квалитета Агенција за државну службу, Генерални секретаријат и Омбудсмен за заштиту потрошача.

²⁸Министарство цивилних послова и Министарство комуникација и транспорта.

²⁹Министарство иностраних послова и Министарство спољне трговине и економских односа.

³⁰Извјештај о мониторингу: Принципи јавне управе БиХ. <https://parco.gov.ba/2018/02/01/sigma-izvjestaj-za-2017-godinu/>

3.2. Извјештај ревизије учинка „Ефикасност система деминирања у Босни и Херцеговини“

3.2.1. Циљ, сврха, главни налази и закључци из објављеног Извјештаја

Циљ и сврха ревизије

Циљ ревизије је био да се процијени ефикасност успостављеног система деминирања и спремност БиХ да испуни међународно преузете обавезе и властита стратешка одређења.

Кључни налази и закључци

Савјет министара и Министарство цивилних послова нису предузели мјере како би се успоставио функционалан институционални оквир за деминирање нити су обезбиједили потребна финансијска средства за ефикасну имплементацију стратешких циљева деминирања.

ВНМАС није предузео адекватне активности с циљем обезбјеђења ефикасности и транспарентности система деминирања. Такође није обезбиједио транспарентност у раду својих представника у комисијама за јавне набавке које проводи Међународни фонд за деминирање и помоћ жртвама од мина, а резултати рада представника ВМАС-а у комисијама за јавне набавке могу директно да утичу на одабир извођача радова пројекта деминирања.

Комисија, као једина тачка у Министарству цивилних послова која се бави активностима деминирања, има мандат између осталог да надзире рад ВМАС-а. Комисија није развила методологију на који начин би надзирала рад ВМАС-а.

Савјет министара и Министарство цивилних послова нису посветили дужну пажњу реализацији циља из Стратегије БиХ без мина до 2019. године. Стратешки оквир је нереалан јер ће, према неким наводима, БиХ без мина бити до 2024. године, док ће према другима проблем мина бити ријешен за 60-ак година.

БиХ годишње издваја 75% мање средстава него што је планирано Стратегијом, а операције чишћења зависе у потпуности од донатора. Иако донатори Отавском конвенцијом имају обавезу да помогну земљама потписницама конвенције, Стратегијом је планирано смањење издвајања средстава донатора из године у годину и повећавање издвајања средстава из домаћих извора.

ВНМАС својим активностима не чини све неопходно како би грађани БиХ живјели у окружењу без опасности од мина. ВМАС ни 20 година након завршетка рата нема све информације гдје се мине налазе у БиХ, односно не зна колика је коначна сумњива површина. Постоје случајеви да су се проналазиле мине или дешавале несреће на површинама које нису првобитно окарактерисане као сумњиве. Иако је механизам дисциплинске одговорности дефинисан, нико никада до сада није

одговарао за учињене неправилности и несреће које су се десиле нити су компаније новчано кажњаване. ВНМАС-у нису довољне ни покренуте тужбе и изгубљене пресуде које БиХ мора платити да предузме напоре да унаприједи процес деминирања.

Систем није постављен на здравим темељима и не може се очекивати ни да исти даје ефикасне резултате. У недостатку транспарентности рада и различитих коруптивних шпекулација, ВНМАС-у је нарушен углед међу донаторима, али и јавности. И поред такве ситуације не може се закључити да је ВНМАС предузео активности којима би рад учинио транспарентним и ефикаснијим.

3.2.2. Тренутно стање у ревидираној области

Процјењује се да и даље грађани БиХ живе у окружењу од 79 хиљада мина и да је чак 2,1 % територије БиХ загађено минама. У циљу смањења негативних ефеката, које на становништво могу имати ове неексплодираних мина, институције БиХ су у периоду од 2016.-2019. године предузимале бројне активности.

Усвојена је Стратегија противминског дјеловања БиХ 2018.-2025. године³¹. Министарство цивилних послова је у 2017. и 2018. години из свог буџета издвојило по 100 хиљада КМ за деминирање. ВНМАС је предузео активности на измјенама и допунама Стандарда за уклањање мина и неексплодираних убојитих средстава (НУС) у БиХ и Стандардних оперативних процедура за хуманитарно деминирање (СОП), што би за резултат требало да има ефикасније, јефтиније и учинковитије ослобађање сумњиве и ризичне површине од мина. У току је ревизија прва три поглавља Стандарда и два поглавља СОП-а³². У периоду 2016. - 2019. године су организована два Одбора донатора што је напредак у односу на ранији период јер се раније нису састајали чак десет година.

Међутим бројни су изазови са којима се БиХ још увијек сусреће у процесу успостављања ефикасног система деминирања. Као највећа пријетња и ризик за реализацију активности из Стратегије се односе на губитак интересовања донатора и недостатак властитих средстава у БиХ намијењених за ове потребе. Такође још један од задатака који ће БиХ требати у будућности испунити је измјена Закона о деминирању, чији поступак је почео крајем 2016. године и још увијек није окончан.

Комисија, као једина тачка у Министарству цивилних послова која се бави активностима деминирања, још није развила методологију на који начин би надзирала рад ВНМАС-а. Оно што отежава ситуацију то што је Комисији истекао мандат крајем 2019. године, и постоји опасност да ће бити угрожено извршење пројеката деминирања које финансира ЕУ вриједних 10 милиона еура. Наиме, свим организацијама које се баве деминирањем истичу акредитације до половине ове године, а једино Комисија може да им продужи дозволе за рад.

³¹ (Службени гласник БиХ, број 70/19), <http://www.sluzbenilist.ba/page/akt/kU9ddBDVCv8>.

³² По Рјешењу број ДПА/01-02-3-2088/18 од 29.07.2019. године и Рјешењу о допуни и измјени од 29.07.2019. године.

Постигнутом унапрјеђењу су сигурно допринијеле реализоване препоруке, а предузимањем активности на реализацији дјелимично реализованих и оних код којих су предузете почетне активности остварио би се напредак у још већој мјери.³³

Оцјена реализације препоруке је дата у наставку.

Оцјена реализације препорука - активности институција на реализацији препорука

Препоруке за Савјет министара и Министарство цивилних послова:

Препорука 1.

Предузети све активности како би се обезбиједила финансијска средства потребна за деминирање и испуњење стратешких циљева БиХ.	
СТЕПЕН РЕАЛИЗАЦИЈЕ	ДЈЕЛИМИЧНО

Иако је Савјет министара у континуитету финансијски подржавао³⁴ програм противминског дјеловања, није испуњен план финансирања из БиХ извора из Стратегије за период 2009.-2019.године. Одрживо финансирање је важан предуслов за реализацију свих стратешких и оперативних циљева. Имајући то на уму и схватајући да је мобилизација финансијских средстава кључни изазов који представља потенцијалну препреку одрживости програма противминског дјеловања неопходно је обезбиједити сталан прилив домаћих средстава у циљу промовисања преданости државе у процесу деминирања и његове ефикасност.³⁵ Поред донаторских средстава која су обезбјеђена за деминирање, из домаћих извора је од 2016. године до 2019. године обезбјеђено по 100 хиљада КМ у буџету Министарства цивилних послова. Према ријечима саговорника Комисија и ВНМАС су од Министарства финансија и трезора тражили износ 10 милиона КМ за деминирање, међутим нису добили позитиван одговор³⁶. Што се тиче ИТФ, средства се нису повећавала у периоду од 2016.-2019. године, чак је дошло до смањивања јер су неки донатори (Јапан) своја средства усмјерили на неке друге активности. У 2017. и 2018. години су организована два Одбора донатора што је свакако позитивно јер се прије овог периода нису састајали чак десет година. Том приликом су донатори упознати са потребама БиХ у поступку деминирања.

Препорука 2.

Предузети све неопходне активности с циљем обезбјеђења ефикасности институционалног оквира.	
СТЕПЕН РЕАЛИЗАЦИЈЕ	ДЈЕЛИМИЧНО

³³ Деминерска несрећа која се догодила 25.08.2019. године, имала је за последицу страдавање два деминера. У извјештају Истражног одбора о деминерској несрећи утврђене су бројне неправилности како код деминерских организација, тако и код запосленика ВНМАС.

³⁴ У 2018. години бх. власти су оствариле више средстава него што су планирали, док су донатори остварили око 70% свог плана.

³⁵ Стратегија противминског дјеловања Босне и Херцеговине 2018.-2025. године

³⁶ Финансијски захтјев ВНМАС-а за 2018. годину

Савјет министара је на 176. сједници³⁷ донио Одлуку о усвајању Стратегије противминског дјеловања БиХ 2018.-2025. године. Ова Стратегија представља визију, мисију, стратешке и оперативне циљеве програма противминског дјеловања БиХ за период од 2018. до 2025. године. Стратегија садржи сажет приказ узрока и обима проблема мина, приказ кључних хуманитарних, социо-економских и еколошких утицаја мина, опис капацитета и главних носилаца активности и приказ кључних постигнућа. Такође су обрађене предности и недостаци програма, као и могућности, пријетње и ризици.

Савјет министара³⁸ је утврдио Приједлог закона о измјенама и допунама Закона о деминирању у БиХ³⁹ ради ефикасније примјене усклађивања постојећих рјешења са захтјевима и потребама праксе јер је основни текст усвојен прије 14 година. Том приликом је закључено да се Приједлог закона достави Парламентарној скупштини на разматрање. Тај приједлог још увијек није разматран на сједницама Парламентарне скупштине.

Комисији је истекао мандат крајем 2019. године, Према наводима саговорника из ВНАМС-а, због тога би могло бити угрожено извршење пројеката деминирања које финансира ЕУ вриједних 10 милиона еура, јер организацијама које се баве деминирањем, средином ове године, истичу акредитације, а једино Комисија може да им продужи дозволе за рад.

Препоруке за Министарство цивилних послова:

Препорука 1.

Министарство цивилних послова, као носилац надлежности деминирања у БиХ, треба обезбиједити имплементацију стратешког циља министарства у сегменту деминирања.

СТЕПЕН РЕАЛИЗАЦИЈЕ

ДЈЕЛИМИЧНО

Стратешки циљ који се односи на обезбјеђење услова континуираног и ефикасног програма деминирања у БиХ и смањење жртава мина је кроз програме рада Министарства цивилних послова за 2018. и 2019. годину разрађен кроз програме, пројекте и активности. Носиоци активности реализације програма и пројеката из области деминирања су Комисија и ВНАМС. Међутим ни даље у Документу оквирног буџета и Програмском буџету⁴⁰ нису наведени подциљеви и активности као ни мјере успјеха имплементације стратешког циља, у дијелу деминирања.

Правилником о систематизацији радних мјеста⁴¹ је наведено да је Комисија у саставу министарства, као самостална служба. Предвиђена су два радна мјеста,

³⁷ Одржаној 05.08.2019. године.

³⁸ Савјет министара, 120. сједница одржана 09.11.2017. године

³⁹ „Службени гласник БиХ“, број 5/02;

⁴⁰ Документ оквирног буџета Министарства цивилних послова 2017.-2019. година, Програмски буџети Министарства цивилних послова 2017., 2018. и 2019. годину.

⁴¹ Правилник о унутрашњој организацији Министарства цивилних послова из јула 2016. године

координатор Комисије и технички секретар, која обављају административне и друге послове за потребе Комисије.

Министарство цивилних послова је у марту 2017. године, у складу са закључцима 26. сједнице Дома народа,⁴² доставило Информацију о стању у области деминирања у БиХ. Информација о стању у области деминирања БиХ садржавала је и Акциони план за отклањање примједби ревизије учинка у области деминирања. Комисије за финансије и буџет Парламентарне скупштине оба дома⁴³ и Заједничка комисија за одбрану и безбједност БиХ⁴⁴ су предметну Информацију примиле к знању. Међутим већина активности из тог акционог плана није реализовано у предвиђеном року односно до краја 2017. године, а неке до данас нису реализоване.

Препорука 2.

Предузети активнију улогу у рјешавању проблема који се јављају у раду ВНМАС-а и/или Комисије.	
СТЕПЕН РЕАЛИЗАЦИЈЕ	ДЈЕЛИМИЧНО

Министарство цивилних послова је у циљу реализације ове препоруке организовало неколико састанака чланова Комисије, руководства ВНМАС-а са министром Министарства цивилних послова. На тим састанцима министар је информисан о раду и евентуалним проблемима са којима се сусрећу Комисија и ВНМАС. Такође, Министарство проводи активности око именована чланова Комисије, којима је истекао мандат крајем 2019. године. Међутим још увијек није утврђен јасан начин информисања Министарства од стране ВНМАС-а и Комисије. Та активност је прописана у Акционом плану за отклањање примједби ревизије учинка у области деминирања и требала је да се заврши до краја 2017. године.

Препорука 3.

Дефинисати сврху и правила потрошње одобрених средстава за активности деминирања.	
СТЕПЕН РЕАЛИЗАЦИЈЕ	РЕАЛИЗОВАНО

⁴² Закључак: 1. Тражи од Савјета министара, Министарства цивилних послова, Комисије за деминирање и БХМАЦ, у року од 60 дана, извјесте Комисију за финансије и буџет Дома народа о планираним активностима на реализацији препорука из Извјештаја, а у року од шест мјесеци о предузетим активностима на реализацији препорука те да о предузетим активностима упознају и Канцеларију за ревизију.

2. Налаже се институцијама БиХ из тачке 1. овог закључка да информацију доставе у табеларном приказу тако да јасно назначе: назив препоруке из извјештаја, планиране односно предузете активности на реализацији препоруке, носиоце активности, рокове за реализацију и степен реализације (реализована, дјелимично реализована, реализација у току, није реализована - у том случају потребно је навести јасне разлоге због којих препорука није реализована).

⁴³ 36. сједница Комисије за финансије и буџет Дома народа одржана 25.04.2017. године и 45.

сједница Комисије за финансије и буџет Представничког дома одржана 29.05.2017. године.

⁴⁴ 36. сједница Заједничке комисије за одбрану и безбједност БиХ одржана 07.06.2017. године

У области деминирања Савјет министара је на приједлог Министарства цивилних послова за 2017. и 2018. годину донио одлуку о расподјели средстава за реализацију противминског дјеловања у БиХ. Одлуком о расподјели средстава за реализацију противминског дјеловања у БиХ за 2017. годину (Службени гласник БиХ, број 8/18) обезбјеђено је 100 хиљада КМ за подршку пројектима деминирања у БиХ. Тим средствима подржани су пројекти деминирања у општинама Травник, Нови Травник и граду Добој. Цјелокупна активност проведена је уз надзор Комисије и ВНМАС-а. Општине које су биле кориснице ових средстава доставиле су извјештаје о утрошку и користима који су постигнути тим средствима. Одлуком о расподјели средстава за реализацију противминског дјеловања у БиХ за 2018. годину (Службени гласник БиХ, број 8/19), 100 хиљада КМ распоређено је развојном програму Уједињених нација (UNDP), ради реализације Споразума о суфинансирању између развојних програма UNDP и Министарства цивилних послова.

Препоруке за Комисију:

Препорука бр 1.

Дефинисати и прецизирати актом законску обавезу Комисије „надзор над радом ВНМАС-а.

СТЕПЕН РЕАЛИЗАЦИЈЕ

ПОЧЕТНЕ АКТИВНОСТИ

Иако Комисија још увијек није дефинисала методологију надзора над радом ВНМАС-а, уведена је пракса да сједницама Комисије по правилу присуствује руководилац ВНМАС-а, чиме је Комисија вршила непосредни надзор над радом ВНМАС-а. Такође су нам саговорници у ВНМАС-у указали на позитиван učinак ове успостављене праксе.

Препоруке за ВНМАС:

Препорука бр. 1

Континуирано анализирати СОП-ове и предлагати измјене у циљу обезбјеђивања квалитета процеса деминирања.

СТЕПЕН РЕАЛИЗАЦИЈЕ

РЕАЛИЗОВАНО

ВНМАС је припремио а Комисија за деминирање у БиХ је након проведених консултација и јавне расправе у јануару 2016. године усвојила три поглавља новог Стандарда за противминске акције и то: Поглавље 1. Враћање површине, Поглавље 2. Нетехничко извиђање и Поглавље 3. Техничко извиђање у процесу враћања површине (Land Release). ВНМАС је такође припремио а Комисија у априлу 2018. године усвојила и два поглавља новог СОП-а и то: Поглавље 1. Нетехничко извиђање и поглавље 2. Отварање и праћење задатака. Извршен је приједлог ревизије прва три поглавља Стандарда и два поглавља СОП-а. Тренутно се ради на консултацијама око измјена и допуна предложеног текста ревидираних поглавља. О неопходности измјена и допуна Стандарда и СОП-ова говори се у извјештајима о деминерским несрећама.

Препорука бр. 2

Ефикасније проводити контролу квалитета припреме пројеката деминирања.	
СТЕПЕН РЕАЛИЗАЦИЈЕ	ДЈЕЛИМИЧНО

Обезбјеђивање квалитета и контрола квалитета припреме пројеката за враћање земљишта (Land Release) дефинисани су у тачки 11. првог поглавља СОП-а⁴⁵. Регулатива која је прописана у тачки 11. односи се на контролу цјелокупног тока нетехничког извиђања, од почетног формирања минско сумњивих површина до завршне декларације којом се враћа земљиште крајњим корисницима на употребу. Контролу проводе сви нивои, почевши од Регионалних канцеларија преко Канцеларије ВНМАС-а до Сектора за операције.

Међутим ВНМАС се и даље суочава са недостатком ратних оперативних карата које су захтијевали од Министарства одбране ради прикупљања података о минама и минским пољима. Проблем су дјелимично ријешили картама које су добили од EUFOR-а, те авионским снимцима које користе у процесу деминирања.

Такође, кроз измјену систематизације тек предстоји утврђивање нивоа надлежности и одговорности у припреми и изради пројеката и пројектне документације.

Препорука 3.

Системски анализирати и дефинисати уска грла у успостављеном процесу контроле квалитета деминирања и унутрашње контроле, и на основу резултата предложити мјере за унапрјеђење контроле квалитета деминирања.	
СТЕПЕН РЕАЛИЗАЦИЈЕ	ДЈЕЛИМИЧНО

ВНМАС ће, на основу досадашњих искустава, кроз реорганизацију и измјену систематизације која слиједи у 2020. години, прецизно утврдити нивое, надлежности и одговорности у систему контроле квалитета припреме и изради пројеката и пројектне документације. У новим интерним актима успоставиће се обавеза вршења евалуације сваког деминерског задатка у прогресу и након завршетка, са циљем утврђивања очекиваних резултата и финансијских ефеката.

У прегледу деминерских несрећа, који је ВНМАС завршио у марту 2020. године, даје се анализа свих деминерских несрећа од 1997.-2020. године. Ова анализа представља свеобухватно сагледавање узрока и посљедица деминерских несрећа у БиХ, која је указала на уска грла у успостављеном процесу контроле квалитета и унутрашње контроле. Указали су на неопходност унапрјеђења процедура, поступак истрага и враћање повјерења као једног од кључних предуслова за наставак противминског дјеловања у БиХ.

О потреби унапрјеђења обезбјеђења и контроле квалитета коју проводи ВНМАС у процесу деминирања, говори се у извјештајима са деминерских несрећа.

⁴⁵ Издање септембар 2017. године

Препорука 4.

Урадити системски преглед датих препорука у досадашњим извјештајима с несрећа и пронађених неправилности и предложити рјешења за унапрјеђење система деминирања.

СТЕПЕН РЕАЛИЗАЦИЈЕ

РЕАЛИЗОВАНО

ВНМАС је у марту 2020. године сачинио системски преглед деминерских несрећа за период од 1997. – 2020. године. Циљ системске анализе је био да се идентификују узроци грешака, које ће бити увод у допуну или измјену процедура које су довеле до грешке. Анализом представља свеобухватно сагледавање узрока и посљедица деминерских несрећа у БиХ, а нарочито оних у периоду 2010.-2020. године дате су и препоруке које имају за циљ да се ургентно подигну степен дисциплине и одговорности на свим нивоима и свим деминерским радилиштима у БиХ. Такође се предложене измјене и допуне стручне регулативе и отклањање недостатака у истим, а све са намјером да се смањи број жртава од мина у БиХ и врати неопходно повјерење у процес демнирања и ВНМАС.

Препорука 5.

Користити у потпуности механизам дисциплинске одговорности приликом деминирања с циљем смањења понављања уочених неправилности.

СТЕПЕН РЕАЛИЗАЦИЈЕ

ДЈЕЛИМИЧНО

ВНМАС у оквиру мјера за обезбјеђење квалитета, врши санкционисање деминерских организација и појединаца за уочене и евидентирани неправилности и то проводи кроз доношење рјешења о забрани даљњих радова, понављању деминиране површине што су мјере за деминерске организације и одузимању овлаштења за рад што је мјера за индивидуалну одговорност. ВНМАС и даље не користи све механизме дисциплинске одговорности. Иако им је то законска могућност, и даље не кажњавају новчано оне који начине неку неправилност.

Препорука 6.

Дефинисати правила и процедуре понашања и обезбиједити транспарентност у раду представника ВНМАС-а приликом јавних набавки ИТФ-а.

СТЕПЕН РЕАЛИЗАЦИЈЕ

ДЈЕЛИМИЧНО

Процедуре поступања представника ВНМАС-а у раду комисија за јавне набавке нису још прописане али је уведена пракса вођења евиденције документације коју представници ВНМАС-а користе у раду комисија коју оснива ИТФ. У циљу унапрјеђења транспарентности ВНМАС је увео новину, да на сваки наредни тендер шаље друге особе обучене за рад у провођењу јавних набавки. ВНМАС, према наводима саговорника, остварује континуиране контакте са ИТФ-ом ради извршења препоруке. Особље ВНМАС-а које је ангажовано у процесу провођења тендера ИТФ-а је кроз једнодневну обуку за те активности упознато са начином и процедурама рада приликом провођења тендера.

Препорука 7.

Предузети све мјере и активности с циљем спречавања могућности корупције у процесу деминирања.

СТЕПЕН РЕАЛИЗАЦИЈЕ

ДЈЕЛИМИЧНО

ВНМАС је успоставио системе финансијског управљања и квалитете у складу са законом и континуирано наставља рад на унапрјеђењу тих система. Успоставом система ФУК-а јасно су утврђене обавезе свих руководиоца за финансијско управљање и управљање ризицима на свим нивоима, чиме се смањују могућности за појаву свих ризика у вези с процесом деминирања па тако и ризика од корупције. Мјера, утврђена у Плану интегритета из јула 2014. године да посјети деминерском радилишту не може ићи један референт за контролу квалитета већ најмање двојица односно да не може ићи сам инспектор него и референт за контролу квалитета се континуирано проводи. Међутим како и сами саговорници наводе, постоји и даље простор за унапрјеђење мјера и активности у спречавању могућности корупције у процесу деминирања.

Тим ревизије учинка:

Драгана Божовић, ревизор учинка-вођа
тима



Јасмина Окановић, ревизор учинка



Радивоје Јеремић,

Руководилац Одјељења за контролу квалитета, методологију и планирање ревизије учинка

