



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

www.revizija.gov.ba



Broj: 07-16-1-666/21-3
Sarajevo, 08.06.2021. godine

BOSNA I HERCEGOVINA
PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BOSNE I HERCEGOVINE
SARAJEVO

PRIMLJENO: 16-06-2021			
Organizaciona jedinica	Klasifikaciona oznaka	Redni broj	Broj priloga
01,01/4-16-10-1224/21			

Povjerenstvo za financije i proračun Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine
Trg BiH 1, Sarajevo

Predmet: Izvješće - Praćenje realizacije preporuka revizije učinka

Poštovani,

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

Ostale jezičke verzije će biti dostavljene elektronskim putem.

S poštovanjem,





URED ZA REVIZIJU INSTITUCIJA BiH
КАНЦЕЛАРИЈА 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

PRIMLJENO: 16-06-2021			
Organizaciona jedinica	Klasifikaciona oznaka	Redni broj	Broj priloga
0902/3-16-10		1224/21	

Broj: 07-16-1-666/21-2
Sarajevo, 08.06.2021.

Povjerenstvo za finansije i proračun Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine
Trg BiH 1, Sarajevo

Predmet: Izvješće - Praćenje realizacije preporuka revizije učinka

Poštovani,

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

Ostale jezičke verzije će biti dostavljene elektronskim putem.

S poštovanjem,



GLAVNI REVIZOR

Hrvoje Tvrković



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
„УПРАВЉАЊЕ ГРАНТОВИМА У ИНСТИТУЦИЈАМА БОСНЕ И
ХЕРЦЕГОВИНЕ“**

Број: 07-16-1-666/21

Сарајево, јун 2021. 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 извјештај ревизије учинка „Управљање грантовима у институцијама Босне и Херцеговине“ који је објављен у новембру 2016. године.

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 то да је уочен благи напредак у стању ове области у односу на период када је рађена ревизија. Иако за 9% препорука нису предузимане никакве активности, за 55% препорука су предузете почетне активности, док је 36% препорука дјелимично реализовано.

Институције су унаприједиле систем праћења и контроле намјенског утрошка средстава. Постигнут је напредак у односу на 2016. годину у планирању циљева и активности за додјелу грантова. Међутим, иако је планирање унапријеђено, и даље код неких институција плански документи немају описане показатеље резултата, те јединице мјере и циљне вриједности које су јасне и мјерљиве. Стање је непромијењено код процедура додјеле грантова. Поступци додјеле се и даље разликују и у сегменту који се односи на уређеност процедура креирањем образаца за пријаву, права апликаната у току и након поступка додјеле, начин евалуације пријава и сл. Додјела грант средстава из текуће резерве и даље се одвија без претходно јавно објављеног позива којим би се јасно дефинисали критерији, рокови и услови за додјелу ових средстава.

Извјештај је, у складу са чланом 16. и чланом 17. Закона о ревизији, достављен Парламентарној скупштини БиХ, Предсједништву БиХ и Савјету министара БиХ.

ГЕНЕРАЛНИ РЕВИЗОР

Хрвоје Твртковић

ЗАМЈЕНИК
ГЕНЕРАЛНОГ РЕВИЗОРА

Јасмин Пилица

ЗАМЈЕНИК
ГЕНЕРАЛНОГ РЕВИЗОРА

Ранко Крсман

Садржај

Кориштене скраћенице	4
Извршни резиме	5
1. УВОД.....	6
1.1. Циљ и сврха праћења	6
1.2. Предмет и обим праћења	7
1.3. Извори и методе праћења.....	7
1.3.1. Основни подаци о извјештају који је предмет праћења.....	8
2. ПОСТУПАЊЕ НАДЛЕЖНИХ ИНСТИТУЦИЈА ПО ИЗВЈЕШТАЈУ.....	10
2.1. Парламентарна скупштина	10
2.2. Савјет министара.....	11
3. ПРЕДУЗЕТЕ АКТИВНОСТИ ИНСТИТУЦИЈА НА РЕАЛИЗАЦИЈИ ПРЕПОРУКА ПО ИЗВЈЕШТАЈУ.....	12
3.1. Оцјена реализације препорука – активности институција на реализацији препорука	12
3.2. Тренутно стање у ревидираној области.....	20
ПРИЛОЗИ.....	21
Прилог 1.....	21

Кориштене скраћенице

Скраћенице	Пуни назив
Канцеларија за ревизију	Канцеларија за ревизију институција Босне и Херцеговине
Савјет министара	Савјет министара Босне и Херцеговине
Парламентарна скупштина	Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине
Дом народа	Дом народа Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине
Представнички дом	Представнички дом Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине
Предсједништво	Предсједништво Босне и Херцеговине
Министарство финансија и трезора	Министарство финансија и трезора Босне и Херцеговине
Министарство правде	Министарство правде Босне и Херцеговине
Министарство цивилних послова	Министарство цивилних послова Босне и Херцеговине
Министарство за људска права и избјеглице	Министарство за људска права и избјеглице Босне и Херцеговине
БиХ	Босна и Херцеговине
Министарство спољне трговине и економских односа	Министарство спољне трговине и економских односа Босне и Херцеговине
Институт за нестала лица	Институт за нестала лица Босне и Херцеговине
Високи судски и тужилачки савјет	Високи судски и тужилачки савјет Босне и Херцеговине
RESPA	Регионална школа за јавну управу

Извршни резиме

Канцеларија за ревизију је провела праћење реализације препорука из извјештаја ревизије учинка: „Управљање грантовима у институцијама Босне и Херцеговине“¹ с циљем процјене њихове имплементације и стања у ревидираним подручјима. Предметни извјештај је објављен у децембру 2016. године.

Табела у наставку даје преглед реализације препорука ове ревизије учинка.

Табела 1: Преглед реализације препорука ревизије учинка „Управљање грантовима у институцијама Босне и Херцеговине“

Степен реализације	Број препорука	Процент реализације препорука
Реализовано	0	0%
Дјелимично	4	36%
Почетне активности	6	55%
Нису предузете активности	1	9%
Укупно	11	100%

Извор: Канцеларија за ревизију

Као што је то и видљиво из претходне табеле, код већине датих препорука, њих 55%, предузете су почетне активности што значи да су институције планирале или стварају предуслове за реализацију активности које воде реализацији препоруке. У току је реализација 36% датих препорука, односно извјесна је реализација активности које воде реализацији препоруке. Предузетих активности није било за 9% датих препорука, док ниједна препорука из предметног извјештаја није у потпуности реализована.

Институције су унаприједиле систем праћења и контроле намјенског утрошка средстава гранта. Међутим, потребно је додатно унаприједити процедуре анализе и мониторинга достављених извјештаја о реализацији средстава одређених грантова. Иако је уочен напредак у односу на 2016. годину у планирању циљева и активности за додјелу грантова, и даље су утврђени недостаци код показатеља резултата. Стање остаје непромијењено у поступцима додјеле грантова. Поступци се и даље разликују по врсти са аспекта транспарентности, од додјеле путем јавног позива до додјеле само на основу поднесеног захтјева. И даље је присутна је ретроактивна додјела средстава. Додјела грант средстава из текуће резерве је и даље без претходно јавно објављеног позива. Иако су предузимане одређене активности на унапрјеђењу, још увијек има простора за системско уређење процеса додјеле грант средстава, а томе ће сигурно допринијети рад на реализацији датих препорука које још увијек нису реализоване.

¹ Ревизија је извршена са циљем да се анализира начин на који институције БиХ управљају грантовима, укаже на слабости у управљању и дају препоруке чијом имплементацијом би се овај процес унаприједио.

1. УВОД

У уводном дијелу овог извјештаја образложен је општи циљ и сврха праћења реализације препорука ревизије учинка, предмет, обим, извор и методе праћења, те основне информације о извјештају који се прати.

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 којима су упућене препоруке и обезбјеђује повратне информације о ефектима проведених ревизија.²

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.³

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.⁴

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

Од успоставе функције ревизије учинка, закључно са 31.12.2020. године објављен је укупно 51 извјештај ревизије учинка, од чега седам извјештаја о праћењу реализације препорука из објављених извјештаја ревизија учинка⁵.

Извјештаји о праћењу реализације препорука се разматрају и усвајају на сједницама Парламентарне скупштине.

² Стандард ревизије учинка ISSAI 300.

³ 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 обезбјеђење квалитета у ревизији учинка.

⁴ Смјерница ревизије учинка GUID 3920

⁵ Преглед извјештаја који су до сада били предметом праћења дат је у Прилогу број 1.

1.2. Предмет и обим праћења

Канцеларија за ревизију је наставила са активностима праћења извјештаја ревизије учинка. Овога пута предмет праћења је извјештај ревизије учинка: „Управљање грантовима у институцијама Босне и Херцеговине“ који је објављен 30.12.2016. године. Праћењем је обухваћен период од објаве извјештаја до краја 2020. године.

Канцеларија за ревизију је анализирала стање из подручја која су ревидирани и утврђивала је слjedeће:

- 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 утврђено у објављеном извјештају?

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. Извори и методе праћења

С циљем прикупљања података о реализацији препорука и закључака надлежних институција, свим институцијама БиХ⁶ 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, медијских натписа, објаве 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 за ревизију о предузетим активностима на реализацији препорука и достављених доказа, вршена је процјена степена предузетих активности. За наводе институција о предузетим активностима, додатно су тражени докази. 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.

⁶ Министарство цивилних послова, Министарство финансија и трезора, Министарство за људска права и избјеглице, Министарство спољне трговине и економских односа, Високи судски и тужилачки савјет, Институт за нестала лица, Министарство правде и Савјет министара.

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 активности које воде реализацији препоруке– постигнут је напредак у ревидираном подручју;
- Трећа – **почетне активности** – институције су планирале или стварају предуслове за реализацију активности које воде реализацији препоруке– 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 ревизорских 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 „Управљање грантовима у институцијама Босне и Херцеговине“, на бази узорка институција које су биле обухваћене првобитном ревизијом, уз доставу адекватне документације као доказа, провјераван је степен реализације препорука датих у извјештају.

Ради додатне провјере доказа, анализирани су планови рада институција из узорка за 2020. годину те средњорочни програми рада институција 2020-2022. године. Такође је на узорку анализиран процес додјеле грантова од подношења захтјева до приједлога одлука о додјели средстава, што укључује и евалуацију комисија. Анализирани су поступци додјеле грант средстава у 2020. години, код институција које расписују јавне позиве⁷. Поред тога, анализирани су буџетски захтјеви свих институција из узорка за 2021. годину.

За процјену стања у управљању грантовима у институцијама БиХ консултовани су извјештаји финансијске ревизије и годишњи извјештаји ревизије о извршењу буџета од 2017-2020. године. Неке податке смо црпили и из извјештаја о извршењу буџета институција БиХ.

1.3.1. Основни подаци о извјештају који је предмет праћења

Извјештај је достављен ревидираним институцијама, Парламентарној скупштини, Савјету министара и Предсједништву БиХ (Предсједништво).

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

⁷ Министарство цивилних послова, Министарство спољне трговине и економских односа и Министарство за људска права и избјеглице.

Табела 2: Преглед броја датих препорука у извјештају ревизије учинка „Управљање грантовима у институцијама Босне и Херцеговине“

Назив извјештаја	Укупан број препорука	Укупан број препорука институцијама	Укупан број препорука Савјету министара
Управљање грантовима у институцијама Босне и Херцеговине	11	8	3

Извор: Канцеларија за ревизију

2. ПОСТУПАЊЕ НАДЛЕЖНИХ ИНСТИТУЦИЈА ПО ИЗВЈЕШТАЈУ

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

2.1. Парламентарна скупштина

Представнички дом и Дом народа су разматрали и усвојили извјештај ревизије учинка који је 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.

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

Слика 1. Разматрање извјештаја ревизије учинка „Управљање грантовима у институцијама Босне и Херцеговине“ на сједницама Парламентарне скупштине

41. сједница Представничког дома од 18.01.2017. године	27. сједница Дома народа од 07.04.2017. године.
<ul style="list-style-type: none">•Закључак:•Представнички дом тражи од Савјета министара, Министарства финансија и трезора и институција обухваћених извјештајем ревизије учинка да у року од 6 мјесеци изјесте Представнички дом о планираним и предузетим активностима на реализацији препорука из извјештаја те да о предузетим активностима упозна и Канцеларију за ревизију.	<ul style="list-style-type: none">•Закључак•1. Дом народа тражи од Савјета министара, Министарства финансија и трезора и институција БиХ које су обухваћене Извјештајем ревизије учинка да у року од 6 мјесеци отклоне све уочене неправилности и о томе изјесте Дом, као и о планираним и предузетим активностима на реализовању препорука из Извјештаја, те да о предузетим активностима упознају и Канцеларију за ревизију.•2. Налаже се институцијама БиХ из тачке 1. овога закључка да доставе информацију у табеларном приказу, тако да у њој јасно назначе: назив препоруке из извјештаја, планиране односно предузете активности на реализацији препоруке, носиоце активности, рокове за реализацију и степен реализације (реализовано, дјелимично реализовано, реализација у току, није реализовано - у том случају потребно је навести јасне разлоге због којих препорука није реализована).”

Извор: Канцеларија за ревизију на основу записника са сједница домова Парламентарне скупштине

2.2. Савјет министара

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

Табела 3: Преглед датума разматрања извјештаја ревизије учинка „Управљање грантовима у институцијама Босне и Херцеговине“ и закључака Парламентарне скупштине у Савјету министара

Назив извјештаја	Датум разматрања		
	Извјештај	Сједница Савјета министара по закључцима Представничког дома	Сједница Савјета министара по закључцима Дома народа
Управљање грантовима у институцијама Босне и Херцеговине	90. сједница од 01.02.2017.	90. сједница од 01.02.2017.	100. сједница од 04.05.2017.

Извор: Канцеларија за ревизију, саопштења са сједница Савјета министара

Савјет министара је, разматрајући извјештај Ревизије учинка „Управљање грантовима у институцијама Босне и Херцеговине“ и закључке домова Парламентарне скупштине, донио одређене закључке.

Слика 2. Разматрање извјештаја ревизије учинка „Управљање грантовима у институцијама Босне и Херцеговине“ на сједницама Савјета министара

<p>На 90. сједници одржаној 01.02.2017. године усвојен је Извјештај „Управљање грантовима у институцијама Босне и Херцеговине“</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Закључци: • Савјет министара се упознао с Извјештајем о извршеној ревизији учинка о теми „Управљање грантовима у институцијама Босне и Херцеговине“. За реализацију препорука Канцеларије за ревизију институција Босне и Херцеговине садржаних у Извјештају, а које се односе на Савјет министара, задужене су све институције Босне и Херцеговине које додјељују грантове.
<p>На 90. сједници одржаној 01.02.2017. године, Савјет министара се упознао са закључком Представничког дома усвојеног на 41. сједници овог дома</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Савјет министара се упознао са Закључком 41. сједнице Представничког дома Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине поводом расправе о Извјештају о извршеној ревизији о теми: „Управљање грантовима у институцијама Босне и Херцеговине“, те за реализацију закључка задужило све институције Босне и Херцеговине које додјељују грантове.
<p>На 100. сједници одржаној 04.05.2017. године разматран је закључак са 27. сједнице Дома народа</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Савјет министара се упознао са закључцима које је Дом народа Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине усвојио на 27. сједници, поводом расправе о извјештају о проведеној ревизији учинка о теми: „Управљање грантовима у институцијама Босне и Херцеговине“.

Извор: Канцеларија за ревизију, на основу закључака Савјета министара

3. ПРЕДУЗЕТЕ АКТИВНОСТИ ИНСТИТУЦИЈА НА РЕАЛИЗАЦИЈИ ПРЕПОРУКА ПО ИЗВЈЕШТАЈУ

3.1. Оцјена реализације препорука – активности институција на реализацији препорука

Препоруке за Савјет министара:

Препорука 1.

Препоручује се Савјету министара да унаприједи планирање грантова.	
СТЕПЕН РЕАЛИЗАЦИЈЕ:	ПОЧЕТНЕ АКТИВНОСТИ

Анализом средњорочних програма рада институција БиХ из узорка за период 2020-2022. године и Средњорочног програма рада Савјета министара БиХ 2020-2022. године уочен је напредак у дефинисању показатеља резултата и јединица мјерења у односу на планове 2016-2018. годину који су били предмет извјештаја из 2016. године. Циљне вриједности су дефинисане као број или постотак, а не описно као што је био случај у 2016. години. То ће олакшати праћење провођења мјера институцијама БиХ, али и предузимање корективних радњи. Такође, уочено је да у Средњорочном програму рада Савјета министара 2020-2022. године нису наведени пројекти који подржавају дефинисане програме, а самим тим и циљеве, за разлику од средњорочних програма рада институција БиХ из узорка који у себи садрже и пројекте. Циљ је и даље да се кроз средњорочне планове обезбиједи јасни циљеви који се желе постићи финансирањем путем грантова, јасни и мјерљиви показатељи за праћење резултата који доприносе остварењу тих циљева и прецизне изворе верификације за исте.

Препорука 2.

Препоручује се Савјету министара да успостави систем којим би се обезбиједио једнак и транспарентан приступ средствима гранта и једнако поступање.	
СТЕПЕН РЕАЛИЗАЦИЈЕ:	ПОЧЕТНЕ АКТИВНОСТИ

Савјет министара је на 8. сједници одржаној 11.06.2020. године донио Одлуку о усвајању Стратегије Развоја система унутрашњих финансијских контрола у институцијама БиХ за раздобље 2020.-2025. године. Темељем усвојене Стратегије и Акционог плана, Централна хармонизацијска јединица Министарства финансија и трезора БиХ донијела је Оперативни годишњи акциони план за 2020. годину за провођење Стратегије. Једна од активности која је предвиђена за реализацију у 2020. години је „Израда критерија за додјелу грантова утемељених на јасним

циљевима и планираним учинцима“ за коју су одређене одговорне институције: Министарство цивилних послова, Министарство за људска права и избјеглице, Министарство спољне трговине и економских односа, у сарадњи са Министарством финансија и трезора. Министарство финансија и трезора је у фебруару 2021. године одговорним институцијама доставило Иницијативу за израду критерија за додјелу текућих грантова и трансфера. У тој иницијативи дате су смјернице за израду критерија за додјелу текућих грантова и трансфера. Ову активност институције планирају да реализују у 2021. години

Није утврђена оквирна процедура додјеливања грантова која би била јединствена за све институције и регулисала све сегменте процеса од планирања до евалуације остварења циљева.

Процедуре додјеле се и даље разликују и у сегменту који се односи на уређеност поступка додјеле креирањем образаца за пријаву, права апликаната у току и након поступка додјеле, начин евалуације пријава и сл.

Прописани поступци додјеле грантова се и даље разликују по врсти са аспекта транспарентности, од додјеле путем јавног позива до додјеле само на основу поднесеног захтјева. Иако не постоји системски приступ уређењу области додјеле грантова, појединачне институције су својим активностима учиниле овај поступак транспарентнијим⁸.

Препорука 3.

Препоручује се Савјету министара да додјелу грантова из средстава резерве заснива на транспарентно утврђеним критеријумима, исто користи у изнимним и хитним случајевима и обезбиједи надзор над намјенским утрошком средстава.	
--	--

СТЕПЕН РЕАЛИЗАЦИЈЕ:

НИЈЕ РЕАЛИЗОВАНО

Из буџетске резерве одобрена су грант средства појединцима и организацијама у 2019. години⁹ на основу појединачних уговора које су са корисницима закључили Министарство цивилних послова БиХ и Министарство спољне трговине и економских односа БиХ, без претходно јавно објављеног позива којим би се јасно дефинисали критерији, рокови и услови за додјелу ових средстава. Ово је нарочито изражено у 2019. години када, због привременог финансирања, није било додјеле грантова путем јавних позива. Такође и Годишњим извјештајем ревизије о извршењу буџета институција БиХ за 2019. годину је евидентиран проблем одобравања грантова из буџетске резерве.

⁸ Министарство спољне трговине и економских односа је унифицирало образац за пријаве као и за извјештавање о утрошку додијељених грант средстава, што значајно олакшава апликантима поступак попуњавања, као и начин правдања утрошка додијељених средстава. Такође у овом Министарству је у току формирање комисије која ће вршити преглед и евалуацију извјештаја о утрошку додијељених грант средстава.

⁹ Службени гласник БиХ бр. 28/19, 63/19, 77/19 и 86/19.

Препоруке за Министарство финансија и трезора:

Препорука 1.

Препоручује се Министарству финансија и трезора да преиспита постојеће прописе који дефинишу грантове с циљем обезбјеђења услова за јасно и поуздано евидентирање издатака за грантове.	
СТЕПЕН РЕАЛИЗАЦИЈЕ:	ДЈЕЛИМИЧНО

На основу закључка са састанка са Министарством финансија и трезора, Министарство правде је још у 2017. години покренуло активности измјене начина планирања и евидентирања издатака за „Допринос за основни годишњи буџет RESPA-е“. Обратили су се Министарству иностраних послова БиХ у којем су појаснили разлог потребе измјене начина планирања и евидентирања овог издатка. Утврђено је да постоји правни основ да Министарство иностраних послова БиХ, у оквиру међународних чланарина, планира износ потребан за уплату чланарине за RESPA-у. На темељу тога се издаци за чланарину по Споразуму о успостави „Регионалне школе за јавну управу RESPA“ од 2019. године планирају у оквиру чланарина у међународним организацијама, умјесто у оквиру буџета Министарства правде¹⁰.

Међутим, плаћање трошкова притвореника и затвореника Суда БиХ по ентитетским затворским установама и даље се води као грант Министарства правде. Министарство финансија и трезора БиХ и даље тумачи да се ова средства морају посматрати као текући грант из разлога консолидације фискалних података на нивоу БиХ, а што је у супротности са важећим Правилником о рачуноводству.

Препорука 2.

Препоручује се Министарству финансија и трезора да посвети више пажње приликом планирања буџета с циљем обезбјеђивања свих релевантних података на основу којих се одобрава тражени износ средстава.	
СТЕПЕН РЕАЛИЗАЦИЈЕ:	ПОЧЕТНЕ АКТИВНОСТИ

Министарство финансија и трезора у Инструкцији број 2 за додјелу средстава из буџета тражи од институција БиХ, код којих се планирају средства за капиталне и текуће грантове, да у оквиру образложења буџетског захтјева обавезно наведу:

- правни темељ по којем се додјељују текући и капитални грантови,
- податке на темељу којих је утврђена висина текућег и капиталног гранта,
- циљеве и резултате који се постижу реализацијом текућих и капиталних грантова.

Анализом буџетских захтјева институција из узорка утврђено је да и даље институције не образлажу начине на који су одредиле износ тражених средстава.

¹⁰ Степен реализације ове препоруке мјеримо на основу ове двије врсте гранта јер су они били предмет ревизије рађене 2016. године.

Такође кроз програмске буџете нису код свих институција из узорка утврђени јасни и мјерљиви циљеви који су усклађени са циљевима из планова институција¹¹.

Примјећено је побољшање у нивоу података који се наводе у образложењима буџета, када су грантови у питању, у односу на период када је рађена ревизија¹². Међутим, и даље има институција које без икаквог образложења наводе само износе средстава за грантове.¹³

Препорука 3.

Препоручује се Министарству финансија и трезора да, у сарадњи са институцијама БиХ, успостави јединствену базу података о корисницима грантова или механизам размјене података о корисницима грантова с циљем избјегавања могућности да исти корисник за исти пројекат добије средства гранта из различитих институција.	
---	--

СТЕПЕН РЕАЛИЗАЦИЈЕ:

ПОЧЕТНЕ АКТИВНОСТИ

У иницијативи¹⁴ за израду критеријума за додјелу текућих грантова коју је Министарство финансија и трезора послало Министарству цивилних послова, Министарству спољне трговине и економских односа и Министарству за људска права и избјеглице у фебруару 2021. године, дате су смјернице за израду критеријума за додјелу текућих грантова и трансфера. Сугерисано је институцијама да се израда критеријума за додјелу текућих грантова односи на трогодишње раздобље. На овај начин би се избјегло прописивање критеријума сваке године и тиме скратиле процедуре додјеле грантова. Поред тога, Министарство финансија и трезора цијени да би се на тај начин спријечила могућност дуплог финансирања истих пројеката из различитих извора. Сугерисано је споменути министарствима да у што краћем року формирају радне групе за израду критеријума за додјелу текућих грантова за раздобље 2021.-2023. године те да утврде рокове за реализацију ових активности како би Савјет министара могао донијети одлуке о критеријумима до усвајања Закона о буџету за 2021. годину.

У вези са успоставом јединствене базе података о корисницима грантова, Министарство финансија и трезора је обавијестило да иста још увијек није успостављена, како због специфичне организације рада у условима пандемије коронавируса, тако и због комплексности саме реализације ове активности. У допису су навели да планирају ову активност у наредном периоду, која ће допринијети унапређењу транспарентности додјеле средстава путем грантова.

¹¹ Од институција из узорка једино Министарство цивилних послова има приказану везу додјелјивања грантова са циљевима из стратешких докумената.

¹² Побољшана су образложења буџета Министарства спољне трговине и економских односа БиХ и Министарства за људска права и избјеглице БиХ.

¹³ Институт за нестала лица БиХ

¹⁴ Иницијатива Министарства финансија и трезора за израду критеријума за додјелу текућих грантова и трансфера од 25.02.2021. године достављена Министарству цивилних послова, Министарству за људска права и избјеглице и Министарству спољне трговине и економских односа.

Препоруке институцијама БиХ:

Препорука 1.

Препоручује се институцијама да обезбиједе, у максималној мјери, транспарентност поступка с циљем пружања једнаког приступа средствима гранта за све потенцијалне заинтересоване кориснике.	
--	--

СТЕПЕН РЕАЛИЗАЦИЈЕ:	ПОЧЕТНЕ АКТИВНОСТИ
----------------------------	---------------------------

У годишњим извјештајима ревизије о извршењу буџета за 2018. и 2019. годину примјеђено је неблаговремено објављивање позива за додјелу грантова, кашњење са додјелом грантова или додјела грантова након истека године или рока дефинисаног уговором о додјели средстава. Наведено за посљедицу има да су извјештавања о утрошку средстава од стране појединих корисника вршена након истека рока дефинисаног уговором о додјели грант средстава. Та пракса је евидентирана и у 2020. години гдје су јавни позиви објављивани крајем године и средства су била на располагању почетком 2021. године.

Анализом додијељених грантова за 2020. годину уочена је ретроактивна додјела средстава након одржавања манифестација, што је у супротности са једном од општих принципа који важе за финансирање пројеката, а то је неретроактивност.¹⁵ То значи да бесповратна средства из буџета која су дио грант уговора смију покрити само трошкове настале након потписивања грант уговора. Поред тога, утврђени су случајеви да су додјељивана средства за манифестације које су због пандемије коронавируса отказане.¹⁶

Примјеђено је да још увијек постоје случајеви гдје нису прецизно дефинисани начини доказивања испуњавања услова за учешће на јавном позиву за додјелу грант средстава.¹⁷ Међутим, неке институције су унаприједиле транспарентност додјељивања грантова тако што су креирале унифициране обрасце како за пријаве тако и за извјештавање.¹⁸ Такође, код неких институција су унапријеђени критеријуми који се вреднују за оцјењивање поднесених пројеката и додјелу средстава.¹⁹

¹⁵ Грант суфинансирање пројеката институција културе

¹⁶ Министарство спољне трговине и економских односа је у 2020. години додјељивало средства за сајмове који су отказани због коронавируса, међутим у Поглављу IV Јавног позива за подршку сајамским и другим манифестацијама и активностима у земљи у Босни и Херцеговини за 2020. годину, прописано је да субјекти који су предузели припремне и организационе планске активности за реализацију сајамских и других манифестација и активности током 2020. године, те је иста морала бити отказана усљед рестриктивних мјера донесених од стране надлежних кризних штабова ради спречавања ширења пандемије COVID-19, су били дужни поред изјаве о намјенском утрошку средстава доставити и вјеродостојну финансијску и другу документацију којом ће поткријепити свој захтјев за помоћ у покрићу трошкова насталих током припремних активности за организацију и реализацију отказаних сајамских и других манифестација и активности.

¹⁷ Министарство спољне трговине и економских односа, извјештаји финансијске ревизије за 2017. и 2018. годину.

¹⁸ Министарство спољне трговине и економских односа је унифицирало обрасце. У периоду када је рађена ревизија ти обрасци нису били унифицирани.

¹⁹ Министарство спољне трговине и економских односа је у односу на 2016. годину додатно разрадило критеријуме за вредновање пројеката.

Препорука 2.

Препоручује се институцијама да унаприједи процес планирања грантова.

СТЕПЕН РЕАЛИЗАЦИЈЕ:

ДЈЕЛИМИЧНО

Планови рада већине институција за 2020. годину не садрже циљеве који се желе остварити додјелјивањем грантова, активности додјелјивања грантова, показатеље резултата и изворе верификације. Планирање грантова вршено је према основним прописима којима се уређује планирање рада у институцијама БиХ. За већину институција основ за планирање и додјелу грантова су законима утврђене надлежности и донесене стратегије за одређену област.

Код ријетких институција плански документи садрже описане показатеље резултата који су јасни и мјерљиви²⁰. Такође јединице мјере и циљна вриједност су мјерљиве код неколико институција²¹.

Анализом средњорочних програма рада институција БиХ из узорка за период 2020-2022. године и Средњорочног програма рада Савјета министара 2020-2022. године уочен је напредак у дефинисању показатеља резултата и јединица мјерења у односу на планове 2016-2018. годину, а што је био предмет извјештаја из 2016. године. Међутим, уочено је да у Средњорочном програму рада Савјета министара 2020-2022. година нису наведени пројекти који подржавају дефинисане програме а самим тим и циљеве за разлику од средњорочних програма рада институција БиХ из узорка који у себи садрже и пројекте.

Препорука 3.

Институције требају створити услове којима се расподјела ограничених средстава за грантове по корисницима заснива на евалуацијама које у великој мјери процјењују да се за додијељена средства могу реализовати активности, постићи одређени резултати и остварити зацртани циљеви.

СТЕПЕН РЕАЛИЗАЦИЈЕ:

ПОЧЕТНЕ АКТИВНОСТИ

Додјела грантова још увијек није успостављена на начин који обезбјеђује једнаку транспарентност и поступање, као ни претпоставке за остварење резултата и циљева. Анализом процеса додјеле грантова у 2020. години код институција из узорка, утврђено је да додијељена средства по корисницима не обезбјеђују заокруживање финансијске конструкције корисника на основу које је предложен пројекат без обзира колико високо је оцијењен допринос циљевима, релевантност, изводљивост и одрживост самог пројекта.

²⁰ Високи судски тужилачки савјет БиХ и Министарство цивилних послова

²¹ Високи судски тужилачки савјет БиХ и Министарство цивилних послова

Ријетки су корисници који су добили средства која су тражили, без обзира како је пројекат оцијењен од стране комисије²². И даље није прописан начин на који је вршен распоред средстава по корисницима. Корисници са највећим бројем бодова су добили највеће износе, корисници са истим бројем бодова исте износе, али није јасно на основу чега су утврђени ти износи.²³

У циљу ефикаснијег процеса и правилнијег одабира крајњих корисника грант средстава, код неких институција из узорка су утврђена ограничења за износ додијелених грант средстава и најмањи новчани износ који се може додијелити.²⁴

Такође и Извјештај о обављеној финансијској ревизије Министарства цивилних послова БиХ за 2018. годину евидентиран је проблем у вези процедура додјеле и кориштења средстава грантова.

Препорука 4.

Препоручује се институцијама да додјелу средстава грантова заснива на јасним и мјерљивим условима, критеријумима и поједностављеним поступцима.	
--	--

СТЕПЕН РЕАЛИЗАЦИЈЕ:

ДЈЕЛИМИЧНО

Анализом документације институција из узорка установљено је да су неке институције унаприједиле поступак додјеле грант средстава, тако што су креирале унифициране обрасце како за пријаве тако и за извјештавање.²⁵ Такође, код неких институција су унапријеђени критеријуми који се вреднују за оцјењивање поднесених пројеката и додјелу средстава,²⁶ али још увијек нису за све услове прецизно дефинисани начини доказивања испуњења услова за учешће у додјели грант средстава. Затим, уведено је оцјењивање пријава организатора манифестација те су комисије за разматрање захтјева за додјелу грант средстава проширене представницима других институција БиХ. Међутим, још увијек није јасно прецизиран начин доказивања међународног карактера манифестација. Критеријуми и даље код неких институција из узорка²⁷ нису у потпуности мјерљиви и остављају простор за субјективну процјену чланова комисије за евалуацију пројеката.

Да постоји потреба да се прописани критеријуми за вредновање пројеката детаљније и прецизније дефинишу, посебно у дијелу у коме су обрађени

²² Грант Министарства цивилних послова за суфинансирање спортских манифестација за 2020. годину.

²³ Грант Министарства цивилних послова за суфинансирање спортских манифестација за 2020. годину

²⁴ Министарство спољне трговине и економских односа

²⁵ Министарство спољне трговине и економских односа је унифицирало обрасце. У периоду када је рађена ревизија ти обрасци нису били унифицирани.

²⁶ Министарство спољне трговине и економских односа је у односу на 2016. годину додатно разрадило критеријуме за вредновање пројеката.

²⁷ Министарство за људска права и избјеглице БиХ, Министарство цивилних послова БиХ, Министарство спољне трговине и економских односа БиХ јер једино ове институције објављују јавне позиве за апликанте.

"административни и финансијски капацитети подносиоца пријаве" говоре и извјештаји финансијске ревизије²⁸.

Надаље, како би се на што објективнији начин могло извршити вредновање пројекта, неопходно је обезбиједити квалитетније праћење реализације завршених активности, а то би уједно омогућило добијање података који би могли допринијети бољем планирању активности и потребних финансијских средстава за наредни период, а све у циљу побољшања стања у овом сегменту.²⁹

Препорука 5.

Препоручује се институцијама да унаприједи праћење, контролу, анализе и извјештавање о намјенском утрошку грантова, постигнутим резултатима и циљевима.	
--	--

СТЕПЕН РЕАЛИЗАЦИЈЕ:

ДЈЕЛИМИЧНО

Неке институције из узорка су унаприједиле извјештавање о намјенском трошку грантова³⁰.

Упутством о интерној процедури контроле реализације одобрених пројеката по грантовима у области културе и науке од 2018. године је у Министарству цивилних послова уређена процедура контроле реализације одобрених пројеката по грантовима у овој области. Комисију за финансијску контролу извјештаја именује министар цивилних послова. Чланови комисије не могу бити особе које су учествовале у раду комисије за евалуацију пројекта. Министарство спољне трговине и економских односа је унаприједило извјештавање тако што је прописало образац извјештаја о намјенском утрошку додијелих средстава.

Међутим, нису рађене суштинске анализе и мониторинг достављених извјештаја о реализацији средстава одређених грантова у циљу прикупљања неопходних података за сагледавање стања у конкретној области како би се изнашла што боља рјешења. С обзиром на то да таква анализа не постоји, не може се дати одговор на питање да ли су и у којој мјери постигнути одређени стратешки циљеви за које су додјеливана средства гранта. Такве анализе су неопходне за усмјеравање наредних активности додјеле грантова и доношења одлука о усмјеравању средстава гранта на постизање одређених циљева.

²⁸ Извјештај о обављеној финансијској ревизији Министарства за људска права и избјеглице за 2018. годину

²⁹ Ibid

³⁰ Институт за нестала лица БиХ у 2017. години почео да примјењује обрасце о намјенском утрошку средстава, Министарство спољне трговине и економских односа.

3.2. Тренутно стање у ревидираној области

Институције су унаприједиле систем праћења и контроле намјенског утрошка средстава. Неке су унифицирале обрасце извјештавања, неке су увеле праксу да се у комисијама за евалуацију извјештаја именују чланови из других институција. Све ове активности повећавају транспарентност поступка додјеле грантова.

Међутим, нису рађене суштинске анализе и мониторинг достављених извјештаја о реализацији средстава одређених грантова у циљу прикупљања неопходних података за сагледавање стања у конкретној области како би се изнашла што боља рјешења.

Иако је уочен напредак у односу на 2016. годину у планирању циљева и активности за додјелу грантова, и даље су утврђени недостаци код показатеља резултата. Планирању и даље не претходе јасно дефинисани циљеви који се желе постићи, активности којима ће се ти циљеви постићи, нити јасни и мјерљиви показатељи резултата.

Стање је непромјењено у поступцима додјеле грантова. Поступци се и даље разликују по врсти са аспекта транспарентности, од додјеле путем јавног позива до додјеле само на основу поднесеног захтјева. Присутна је ретроактивна додјела средстава након одржавања манифестација, што је у супротности са једном од општих принципа који важе за финансирање пројеката, а то је неретроактивност. Додјела грант средстава из текуће резерве је и даље без претходно јавно објављеног позива којим би се јасно дефинисали критеријуми, рокови и услови за додјелу ових средстава.

Иако су предузимане одређене активности на унапрјеђењу, још увијек има простора за системско уређење процеса додјеле грант средстава, а томе ће сигурно допринијети рад на реализацији датих препорука које још увијек нису реализоване.

Тим ревизије учинка:

Драгана Божовић, ревизор учинка-вођа
тима

Радивоје Јеремић,

Руководилац Одјељења за контролу
квалитета, методологију и планирање
ревизије учинка

Милан Миловић, ревизор учинка

ПРИЛОЗИ

Прилог 1.

Слика број 3. Преглед извјештаја ревизије учинка који су до сада били предметом праћења реализације преорука

2010. година- Први извјештај праћења <ul style="list-style-type: none">•Процес запошљавања државних службеника у институцијама БиХ
2014. година- Други извјештај праћења <ul style="list-style-type: none">•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
2016. година- Трећи извјештај праћења <ul style="list-style-type: none">•Рад комисија институција БиХ•Услови за ефикасну и ефективну контролу ПДВ-а и присилну наплату дуга•Управљање робом одузетом у царинским поступцима•Ефикасност FIPA-е у привлачењу страних инвестиција у БиХ•Резултати реформе јавне управе•Претпоставке за ефикасан рад Агенције за превенцију корупције и координацију борбе против корупције•Телекомуникациона рјешења у институцијама БиХ•Управљање уговорима о дјелу и уговорима о привременим и повременим пословима
2017. године- Четврти извјештај праћења <ul style="list-style-type: none">•Издаци за судске спорове•Контрола ваздушног промета БиХ
2018. године- Пети извјештај праћења <ul style="list-style-type: none">•Расподјела и кориштење средстава текуће резерве•Смјештај активних војних лица у Министарству одбране
2019. године- Шести извјештај праћења <ul style="list-style-type: none">•Енергетска ефикасност у институцијама БиХ•Успостава јавних интерних финансијских контрола (PIFC-а у институцијама БиХ
2020. године- Седми извјештај праћења <ul style="list-style-type: none">•Транспарентност рада институција Босне и Херцеговине•Ефикасност система деминирања у Босни и Херцеговини

Извор: Канцеларија за ревизију