



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



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

Broj: 01-02-03-10-16-1-1298-2/16  
Datum: 30.12.2016. godine

POVJERENSTVO ZA FINACIJE I PRORAČUN  
DOMA NARODA PARLAMENTARNE SKUPŠTINE  
BOSNE I HERCEGOVINE

Trg BiH 1  
71000 Sarajevo

BOSNA I HERCEGOVINA  
INSTITUCIJA ZA REVIZIJU BOSNE I HERCEGOVINE  
SARAJEVO

30.12.2016

Priloga	Broj priloga	Broj	Broj
02/3-	16-1-	5261/16	

C

Predmet: Izvješće revizije učinka

Cijenjeni,

Sukladno članku 16. stavka 1. i 5. Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH" broj 12/06), u pritvku akta dostavljamo Vam izvješće o izvršenoj reviziji učinkovitosti na temu „Upravljanje grantovima u institucijama BiH“.

S poštovanjem,

URED ZA REVIZIJU INSTITUCIJA BOSNE I HERCEGOVINE  
SARAJEVO  
GLAVNI REVIZOR  
Dragan Vrankić



## ИЗВЈЕШТАЈ РЕВИЗИЈЕ УЧИНКА

### Управљање грантовима у институцијама Босне и Херцеговине

Број: 01-02-03-10-16-1-1298/16

Сарајево, децембар 2016. године



## САДРЖАЈ

СКРАЋЕНИЦЕ .....	4
Резиме .....	5
1. Увод.....	7
1.1. Индикације проблема и мотиви за студију .....	7
1.2. Циљ, обим и ограничења ревизије .....	8
1.3. Ревизиона питања и критеријуми ревизије .....	9
1.4. Методе ревизије и извори информација .....	10
1.5. Структура извјештаја.....	10
2. Опис предмета ревизије .....	11
2.1. Значење термина грант.....	11
2.2. Прописи .....	12
2.3. Преглед додијељених грантова по институцијама.....	14
3. Налази.....	16
3.1. Планирање грантова у институцијама БиХ.....	16
3.1.1. Планирање активности додјеле грантова и циљеви.....	16
3.1.2. Планирање буџета за грантове.....	17
3.2. Праксе додјеле грантова .....	18
3.2.1. Поступак додјеле грантова .....	18
3.2.2. Различитост процедура за провођење додјеле грантова .....	19
3.2.3. Услови и критеријуми за додјелу грантова .....	20
3.2.4. Избор корисника грантова и додјела средста.....	22
3.3. Извјештавање.....	23
3.3.1. Извјештаји корисника грантова и систем праћења и контроле намјенског уtroшка .....	23
3.3.2. Анализе и извјештаји институција о учинку додјеле грантова .....	25
4. Закључци .....	27
5. Препоруке.....	30
Прилози.....	32



## Управљање грантовима у институцијама БиХ

Ревизија учинка „Управљање грантовима у институцијама БиХ“ је проведена у складу са Законом о ревизији институција БиХ, Међународним стандардима врховних ревизионих институција – ISSAI и методологијом за рад ревизије учинка врховних ревизијских институција у БиХ.

Циљ ревизије је био да допринесе ефикаснијем управљању грантовима у институцијама БиХ, кроз анализу начина на који институције БиХ управљају грантовима, идентификовање слабости у управљању и давање препорука чијом имплементацијом би се овај процес унаприједио.

Налази до којих се дошло ревизијом указују да постојећи начин управљања грантовима није ефикасан и усмјерен ка остваривању резултата и постигнуће циљева.

Слабости су уочене како у планирању грантова, успостављеним процедурама, провођењу процедура тако и у извјештавању о оствареним резултатима и циљевима за додијелена средства гранта.

Планирању грантова не претходи утврђивање јасно дефинисаних циљева који се желе постићи, активности којима ће се ти циљеви постићи, нити јасни и мјерљиви показатељи резултата. Ни планирање буџета за грантове и распоред средстава по различитим врстама грантова се не заснива на анализама и документованим подацима.

Додјела грантова није успостављена на начин који обезбјеђује једнаку транспарентност и поступање, као и претпоставке за остварење резултата и циљева. Прописи који детаљније уређују процедуре додјеле грантова се међусобно разликују како по институцијама тако и по врстама грантова. Одређени сегменти нису регулисани Прописима па остављају простор за слободна тумачења и различита поступања.

Постојећи начин вредновања критеријума и распореда средстава гранта по корисницима не обезбјеђује претпоставке за извршење активности за коју су додијелена средства. Резултат претходног је да највећи број корисника није добио средства у траженом износу, па чак ни они корисници чији је предложени пројекат високо оцјењен са аспекта доприноса циљевима, релевантности, изводљивости и одрживост самог пројекта.

Институције нису успоставиле систем праћења и контроле намјенског утрошка грантова нити извјештавања о постигнутим резултатима и кључним показатељима успјешности. Праћење и контрола су више фокусирани на евиденције о достави извјештаја него на суштинској анализи остварених резултата и постигнутих циљева. О учинцима гранта се не извјештава и без обзира на средства која се годинама додијелују, ни за једну област не постоје извјештаји колико је унапређено стање у областима за које су додијеливани грантови.

Имајући у виду напријед наведено, Канцеларија за ревизију је дала препоруке надлежним институцијама, чијом имплементацијом би се процес управљања грантовима у институцијама БиХ унаприједио.



Канцеларија за ревизију је, у складу са Законом о ревизији институција БиХ, доставила Нацрт извјештаја Генералном секретаријату Савјета министара, Министарству финансија и институцијама из узорка. Достављени коментари адекватно су уграђени у коначан текст извјештаја, након чега је састављен коначан извјештај, који вам се доставља на даље поступање.

24  
ГЕНЕРАЛНИ РЕВИЗОР -  
Драган Вранкић

ЗАМЈЕНИК  
ГЕНЕРАЛНОГ РЕВИЗОРА  
Јасмин Пилић

ЗАМЈЕНИК  
ГЕНЕРАЛНОГ РЕВИЗОРА  
Ранко Крсман





## СКРАЋЕНИЦЕ

СКАРАЋЕНИЦА	ПУНИ НАЗИВ
АС	Агенција за статистику Босне и Херцеговине
БиХ	Босна и Херцеговина
ВСТС	Високи судски и тужилачки савјет Босне и Херцеговине
ДЕИ	Дирекција за европске интеграције
ИНЛ	Институт за нестала лица
Канцеларија за ревизију	Канцеларија за ревизију институција Босне и Херцеговине
МБ	Министарство безбједности Босне и Херцеговине
МКТ	Министарство комуникација и транспорта Босне и Херцеговине
МЉПИ	Министарство за људска права и избјеглице Босне и Херцеговине
МО	Министарство одбране Босне и Херцеговине
МП	Министарство правде Босне и Херцеговине
МСТЕО	Министарство спољне трговине и економских односа Босне и Херцеговине
МЦ СРЕБРЕНИЦА	Меморијални центар Сребреница
МЦП	Министарство цивилних послова Босне и Херцеговине
НВО	Невладине организације
РС	Република Српска
Савјет министара	Савјет министара Босне и Херцеговине
ФБиХ	Федерација Босне и Херцеговине
ФП	Фонд за повратак



## Резиме

Канцеларија за ревизију је провела ревизију учинка на тему „Управљање грантовима у институцијама БиХ“. Ревизија је проведена у складу са Законом о ревизији институција БиХ, Принципима ревизије учинка, Водичем за ревизију учинка, Водичем за обезбјеђење квалитета у ревизији учинка и захтјевима релевантних ISSAI стандарда.

Ревизија је извршена са циљем да допринесе ефикаснијем управљању грантовима у институцијама БиХ. У ту сврху су анализирани прописи који регулишу управљање грантовима, праксе институција у процесу додјеле грантова као и начин на који се извјештава о резултатима који се постижу додјелом грантова.

Налази до којих се дошло ревизијом указују да постојећи начин управљања грантовима није ефикасан и усмјерен ка остваривању резултата и постигнуће циљева.

Иако се значајна средства из године у годину додјељују путем грантова, нарочито за одређене области, не постоје показатељи да ли је и у којој мјери унапријеђено стање и у једној области за коју су додјеливани грантови.

Најважнији налази су сљедећи:

- Савјет министара и институције нису приликом планирања грантова одредили јасне циљеве и резултате који се желе постићи финансирањем путем грантова.
- Приликом планирања буџета за грантове институције нису образлагале износе тражених средстава тј. податке на основу којих су утврђени тражени износи средстава, иако је наведено обавеза.
- Прописи за додјелу грантова се разликују како са аспекта транспарентности тако и процедурално.
- У одређеним случајевима се не примјењују прописане процедуре за додјелу грантова.
- Додјела грантова није у свим случајевима вршена на транспарентан начин.
- Критеријуми за додјелу грантова нису у потпуности мјерљиви и јасни и не примјењују се на све кориснике грантова, а у одређеним случајевима били су утврђени и на дискриминаторној основи.
- Избор корисника у одређеним случајевима није извршен у складу са успостављеним критеријумима.
- Иако су у већини случајева дефинисани критеријуми за избор корисника, институције нису утврдиле начин на који се врши распоред средстава по корисницима.
- Не врши се размјена података о корисницима грантова између институција БиХ, као ни са институцијама из ентитета.
- Извјештаји корисника нису оријентисани ка приказивању резултата који су остварени и циљева који су постигнути.
- Већина институција не врши анализе о додијељеним грантовима и евалуацију остварених резултата и циљева за додијељене грантове.
- Институције БиХ извјештавање о додијељеним грантовима у највећем броју случајева врше само кроз редовно извјештавање о извршењу буџета у коме се не наводе остварени резултати и циљеви.

Имајући у виду наведене налазе, Канцеларија за ревизију даје препоруке Савјету министара, Министарству финансија и трезора и свим институцијама БиХ чијом



имплементацијом би се допринијело ефикаснијем управљању грантовима и остварењу циљева.

Савјету министара се препоручује да кроз стратешке и средњорочне планове обезбиједи дефинисање јасних циљева који се желе постићи финансирањем путем грантова, јасних и мјерљивих показатеља за праћење резултата који доприносе остварењу тих циљева и прецизне изворе верификације за исте, обезбиједи једнак и транспарентан приступ средствима гранта и једнако поступање кроз утврђивање оквирне процедуре додјеливања грантова која би била јединствена за све институције и да додјелу грантова из средстава резерве заснива на транспарентно утврђеним критеријумима, користи у изнимним и хитним случајевима и обезбиједи надзор над намјенским утрошком средстава.

Министарству финансија и трезора се препоручује да прецизније дефинише грантове и обезбиједи услове за јасно и поуздано евидентирање издатака за грантове, обезбиједи услове за боље планирање и евидентирање грантова и размјену податка о корисницима грантова између институција.

Институцијама БиХ се препоручује да утврде јасне стратешке циљеве које желе постићи додјеливањем грантова, јасне и мјерљиве показатеље резултата за додијелене грантове, боље планирају буџет, транспарентно, једнако и на прописима засновано поступају у свим сегментима додјеле грантова од начина додјеле, услова, критеријума, распореда, надзора и извјештавања. Препоручује се институцијама да анализирају утрошак грантова с циљем утврђивања намјенског утрошка, постигнутих резултата и остварења дефинисаних циљева, да о истом извјештавају надлежне институције, размјењују информације и податке и на основу истих предузимају кораке и доносе одлуке које доприносе ефикаснијем процесу и испуњавању стратешких циљева.





## 1. Увод

Грантови представљају бесповратна средства која додјељују институције циљаној групи корисника, најчешће непрофитним организацијама с циљем финансирања активности којима се желе постићи посебни циљеви утврђених политика или функционисање тијела која подржавају посебан или општи циљ утврђених политика. Резултати активности финансираних бесповратним средствима остају власништво корисника грант средстава.

Грантови се дијеле на текуће и капиталне грантове, а могу бити у новчаном и неновчаном облику.

У условима рестриктивних буџета, са једне стране, и растућих потреба за средствима грантова, са друге стране, намеће се потреба за ефикаснијим и ефективнијим управљањем грантовима.

У Босни и Херцеговини додјелјивање грантова врши се са свих нивоа власти, од државног до општинског.

Институције БиХ су у периоду 2014. – 30.09.2016. године додијелиле преко 66 милиона КМ кроз грантове.

Грантови су додјелјивани за различите намјене и додјелјивани су за суфинансирање пројеката културе, суфинансирање спортских манифестација, програма повратка избјеглица, рјешавање проблема Рома, побољшање ефикасности рада судова и тужилаштва, запошљавање и здравствену заштиту, итд.

Основ за реализацију средстава грантова су посебни закони, стратегије, одлуке Савјета министара, уговори о удруживању средстава, уговори између институција БиХ и међународних организација итд.

Институције у којима су реализовани најзначајнији износи грантова и трансфера су Министарство цивилних послова БиХ, Министарство за људска права и избјеглице БиХ, Високи судски и тужилачки савјет, Фонд за повратак БиХ итд.

### 1.1. Индикације проблема и мотиви за студију

Већ дужи низ година кроз извјештаје финансијске ревизије се указује на проблеме који се тичу управљања грантовима. Највише пажње је посвећено извјештавању корисника о намјенском утрошку грант средстава.

У извјештају ревизије учинка на тему „Расподјела и коришћење средстава текуће резерве“ утврђени су одређени проблеми који се тичу непостојања критеријума за додјелу грантова, транспарентности процеса и извјештавања корисника о намјенском утрошку грантова. Истим се указује и на постојање корисника који су добили грантове из више извора.

Кроз предстудијска истраживања управљања грантовима у институцијама БиХ дошло се до информација које указују да постоје проблеми у управљању грантовима. Индиковани су проблеми у планирању циљева због којих се врши додјела грантова, различитим процедурама додјеле гранова, извјештавању о утрошку грантова и остварењу циљева због којих су додијелјени грантови.



И у медијима су се проблематизовали грантови који се дају из буџета БиХ са акцентом на распоред средстава, процес и транспарентност додјеле буџетских средстава.<sup>1</sup>

О проблемима у управљању грантовима извјештавале су и врховне ревизионе институције на ентитетском нивоу кроз проведене ревизије учинка на тему управљања грантовима.<sup>2</sup>

Све наведено је указивало да постоје проблеми у управљању грантовима. Исте је потребно додатно истражити и расвијетлити, а све са циљем да се допринесе ефикаснијем управљању грантовима и стварању бољих услова за остваривање циљева за која су и додијељени грантови и ефикаснијем коришћењу ионако ограничених буџетских средстава.

## 1.2. Циљ, обим и ограничења ревизије

### Циљ ревизије

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.

### Обим ревизије

Ревизија је анализирала управљање грантовима које су институције БиХ додјељивале корисницима, како из редовног буџета, тако и из текуће резерве и донација.

Ревизија је испитивала начин на који институције планирају грантове у својим планским документима (годишњи и стратешки планови). Анализиран је начин планирања средстава за грантове. Такође, ревизија је испитивала на који начин су успостављене и прописане процедуре додјеле и провођење истих, као и начин на који се врши надзор и контрола над намјенским утрошком додијељених грантова. Поред наведеног анализирани су активности институција на евалуацији постигнутих резултата и циљева додијељених грантова.

Подаци су прикупљани на бази узорка од 6 институција које су за посљедње 3 године имале највећа издвајања за грантова. Институције из узорка су: МЛПИ, ВСТС, МЦП, МП, ИНЛ, МСТЕО. Иако је ФП у ове посљедње 3 године имао већа издвајања за грантове од ИНЛ и МСТЕО, исти нисмо узели у узорак је процес додјеле грантова код ФП анализиран кроз посебну ревизију учинка чији су налази, закључци и препоруке садржане у извјештају ревизије учинка „Стамбено збрињавање повратника“<sup>3</sup>. Код институција из узорка изабрано је од 1-3 примјера грантова додјељиваних у периоду ревизије.

Подаци су прикупљани за период 2014., 2015. и 2016. година.

С обзиром на то да је од 2015. године на снази нови Аналитички контни план буџета институција БиХ, који се дјелимично разликује од претходног, ревизија је податке о издвајањима за грантове узимала стања на групама конта и контима која су у периоду ове три године у свом називу имала одредницу грантови. Преглед старог и новог

<sup>1</sup> [www.rtrs.tv/vijesti/vijesti.php?id=217157](http://www.rtrs.tv/vijesti/vijesti.php?id=217157) – Грантови Министарства цивилних послова - зашто више новца иде у ФБиХ него у Српску  
[www.hayat.ba/vijesti.php?id=10688](http://www.hayat.ba/vijesti.php?id=10688) – 8 разлога зашто пропада спорт у БиХ  
[www.blic.rs/vesti/republika-srpska/oporcent-na-ministarstvo-civilnih-poslova-bih](http://www.blic.rs/vesti/republika-srpska/oporcent-na-ministarstvo-civilnih-poslova-bih)  
[www.cln.ba/budzetski-millon-za-udruzenja/](http://www.cln.ba/budzetski-millon-za-udruzenja/)

<sup>2</sup> Управљање грантовима, Главна служба за ревизију Јавног сектора Републике Српске, април 2013. година

Управљање грантовима из Буџета Федерације БиХ према резултатима, Уред за ревизију институција ФБиХ, мај 2015. година

<sup>3</sup> [http://www.revizija.gov.ba/revizionl/izvjestaji/revizija\\_ucinka/izvjestaji2012/?id=2374](http://www.revizija.gov.ba/revizionl/izvjestaji/revizija_ucinka/izvjestaji2012/?id=2374)



аналитичког контног плана који је коришћен као извор података о издвајањима за грантове налази се у Прилогу бр.1.

С обзиром на то да је ревизија проведена у току 2016. године, за ту годину су презентовани финансијски подаци закључно са 30.09.2016. године, а све остале информације и подаци за 2016. годину су разматрани у зависности од расположивости у току саме ревизије.

Ревизија није испитивала управљање грантовима који су дати институцијама БиХ.

Није било ограничења у провођењу ове студије.

### 1.3. Ревизиона питања и критеријуми ревизије

У циљу разраде ревизионог проблема формулисано је једно ревизионо питање и три потпитања.

Главно ревизионо питање гласи: **Да ли је управљање грантовима ефикасно и усмјерено на остваривање стратешких циљева?**

У циљу добијања одговора на главно ревизионо питање формулисана су сљедећа потпитања:

1. Да ли су у планским документима институција дефинисани циљеви који се желе постићи додјељивањем грантова, активности којима ће се ти циљеви постићи и јасни и мјерљиви показатељи резултата?
2. Да ли је процес додјеле грантова успостављен на начин који обезбјеђује транспарентност, једнако поступање и претпоставке за остварење резултата и циљева?
3. Да ли је успостављен систем праћења и контроле намјенског утрошка додијељених грантова и извјештавања о постигнутим резултатима и кључним показатељима успјешности?

Критеријуми ревизије представљају мјерила која се користе како би се дала оцјена предмета ревизије, одговарају ревизионим питањима и повезани су са принципима ефикасности. Успостављени су у складу са захтјевима ISSAI 300. 27. и дефинисани су као правила за ефикасно управљање грантовима којима се обезбјеђује циљно, транспарентно и једнако поступање.

Успостављени критеријуми за прво питање су:

- институције су у својим планским документима (годишњим, средњорочним и стратешким) јасно навеле циљеве које желе остварити додјељивањем грантова, мјерљиве показатеље за остварење тих циљева и изворе верификације,
- институције су у својим планским документима (годишњим, средњорочним и стратешким) јасно навеле активности додјељивања грантова и утврдиле јасне и мјерљиве показатеље,
- институције планирају средства за грантове у складу са инструкцијама МФТ. Буџетски захтјев треба да садржи сљедеће податке: сврху додјеле грантова, правни основ за додјелу и податке на основу којих је утврђена висина гранта.

Критеријум за друго питање је постојање и провођење процедура за додјелу грантова, којима се обезбјеђује транспарентно и једнако поступање кроз сљедеће:

- постоје утврђене процедуре додјеле грантова које су јавно објављене,
- јавно објављени поступак додјеле грантова,



- унифицирани обрасци за пријаву, потребну документацију и обрасци за извјештавање,
- јасно дефинисани услови за додјелу грантова и докази којима се исто потврђује,
- критеријуми за додјелу и распоред гранта су јасни, мјерљиви и јавно доступни,
- институције поступају у складу са прописаним процедурама,
- заштита права кандидата који аплицирају за грант обезбијеђена и једнака у цијелом току процеса,
- листа корисника је јавно доступна,
- не постоје корисници који су добили грантове од различитих институција,

Критеријуми за треће питање је:

- институције су прописале обавезу извјештавања о намјенском утрошку средстава и санкције за недостављање извјештаја и ненамјенски утрошак средстава гранта,
- институције воде евиденције о достављеним извјештајима и предузимају активности према корисницима који не извршавају своје обавезе,
- институције врше анализе достављених извјештаја са аспекта намјенског утрошка, постигнутих резултата и остварених циљева,
- институције врше евалуације укупно остварених резултата за додијељене грантове,
- евалуацију остварених циљева и о истом извјештавају,
- успостављена је база корисника грантова и подаци о корисницима грантова се међусобно размјењују.

#### 1.4. Методе ревизије и извори информација

У поступку ревизије коришћени су подаци из различитих извора: законски и подзаконски акти, стратегије, средњорочни и годишњи планови, ИСФУ, извјештаји о извршењу буџета, извјештаји финансијске ревизије, документација институција из узорка итд.

Детаљнија испитивања начина на који се проводи процес планирања, додјеле и контроле додјеле грантова су извршена је на бази узорка. Узорак је обухватио 6 од 12 институција које су у посматраном периоду (2014., 2015. и 2016. година) додјелјивала грантове, а исте су у овом периоду додијелиле преко 80% грантова у односу на укупно додијељене грантове свих институција БиХ. Висина додијељених грантова била је одређујући елемент код одабира узорка институција. С обзиром на то да је у институцијама додјелјивано више врста грантова, ревизија је у свакој институцији анализирала најмање једну врсту гранта. Избор врсте гранта се темељио на износу додијељених средстава, различитости и завршености процеса додјеле. Преглед грантова за институције из узорка и анализираних грантова дат је у Прилогу бр.2.

Анализиране су и информације из других релевантних извора, као и информације доступне на интернету. Коришћене су сличне студије и публикације које се баве овом проблематиком, као и све релевантне информације из ове области.

#### 1.5. Структура извјештаја

Прво поглавље даје увод у Извјештај. У другом поглављу дате су основне информације о управљању грантовима кроз дефиницију, прописе за сегменте управљања и преглед издавања за грантове из буџета БиХ. Налази проведене ревизије презентовани су у трећем поглављу. Четврто поглавље садржи закључке, а пето препоруке надлежним институцијама са циљем унапређења процеса управљања грантовима у институцијама БиХ.



## 2. Опис предмета ревизије

У овом поглављу дато је тумачење значења термина грантови и општих принципа, као и основне информације о грантовима као и процесу управљања грантовима у институцијама БиХ кроз постојеће прописе којима је уређена ова област и дат преглед средстава за грантове које су институције БиХ додјелиле у посљедње три године.

### 2.1. Значење термина грант

У литератури се могу наћи различите дефиниције грантова и термини који се у пракси врло често поистовјећују са грантовима (дотације, субвенције, донације, трансфери, дознаке).

У суштини грант представља пружање директне финансијске подршке пројектима или организацијама које заговарају интересе или доприносе имплементацији програма или политика државе или других нивоа власти.

Грантови представљају специфичан извор финансирања, најчешће од стране међународних организација, државних институција, корпорација, фондова, итд. Намијењени су прије свега невладиним организацијама, локалним самоуправама, факултетима и школама, општинама, болницама, удружењима грађана и свим другим правним и физичким лицима којима је потребан додатни извор финансирања. Намјену и циљеве додјеле гранта одређује давалац гранта. Корисници грантова, овим извором финансирања повећају свој буџет и тиме способност да проведу активности за које су добили грант и које доприносе реализацији циљева даваоца гранта.

У водичу за кориснике европских структурних и инвестицијских фондова и сродних инструмената ЕУ<sup>4</sup> постоји неколико општих принципа који важе за финансирање пројеката:

**Правило суфинансирања:** Уобичајено је да грант никад не покрива у стопроцентном износу све трошкове који настају у пројектним активностима, односно да апликант мора суфинансирати пројекат у одређеном проценту.

**Правило непрофитности:** Из гранта се не смије директно, за вријеме трајања пројекта, остваривати профит.<sup>5</sup>

**Неретроактивност:** Бесповратна средства из буџета који је дио грант уговора смију покривати само трошкове настале након потписивања грант уговора.

**Некумулативност:** За један пројекат апликант смије добити само један грант. Ако се истим пројектом конкурише на више конкурса из јавних средстава, само с једним уговорним тијелом смије потписати уговор о бесповратним средствима.

Према истим сви пројекти који се финансирају из јавних средстава треба да:

- пружају додатну вриједност,
- буду иновативни и предлажу оригинална рјешења и методологије,
- буду у функцији остварења државних приоритета и политика.

<sup>4</sup> [http://ec.europa.eu/contracts\\_grants/pdf/synergies\\_beneficiaries\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/contracts_grants/pdf/synergies_beneficiaries_en.pdf)

<sup>5</sup> Трошкови који се смију покривати су наведени у конкурсима, а обично су то плате и хонорари особа укључених у пројектне активности, путни трошкови, дневнице за путовања, промотивне активности, канцеларијски трошкови, ревизија и евалуација итд., а зависно о намјени и величини гранта често су то такође и набавка роба и опреме, грађевински радови и надзор итд.



## 2.2. Прописи

Основни прописи којима је уређено управљање грантовима су Закон о финансирању институција БиХ, закони о буџету БиХ и међународних обавеза БиХ за 2014, 2015. и 2016. годину, Правилник о рачуноводству с рачуноводственим политикама и процедурама за кориснике буџета институција БиХ и прописи који се тичу редовних активности планирања рада и извјештавања о раду институција БиХ.

Поред ових прописа Савјет министара и институције БиХ доносили су на основу закона о буџету и појединачне одлуке које се тичу процеса додјеле појединачних врста грантова, а што ће бити објашњено кроз налазе у наредном поглављу Извјештаја.

### Дефиниција

У прописима институција БиХ не постоји посебна дефиниција грантова. Правилником о рачуноводству с рачуноводственим политикама и процедурама за кориснике буџета институција БиХ грантови су дефинисани заједно са трансферима, субвенцијама и сл. Према истим текући грантови, трансфери, субвенције и слично представљају сва неповратна давања за текуће сврхе, тј. неповратна давања која нису дата у сврху набавке капиталне имовине, док капитални грантови и трансфери представљају неповратна давања у сврху набавке капиталне имовине.

Даље се исти дијеле према примаоцима: другим нивоима власти, појединцима, непрофитним организацијама, иностранству и др.

### Планирање грантова

За 2014. и 2015. годину планирање рада институција из надлежности Савјета министара се одвијало по Упутству о поступку припреме програма рада Савјета министара.<sup>6</sup> Према истом је дефинисано да годишњи програм рада садржи најзначајније задатке које Савјет министара БиХ планира извршити током календарске године, носиоце припреме материјала, рокове достављања Савјету министара и њихово краће образложење. Годишњи програм рада састоји се од 4 цјелине (законодавне активности, међународних уговора, европских интеграција, и тематског дијела). Према истом тематски дио годишњег програма рада треба да садржи најзначајнија документа, анализе, информације, извјештаје и друге аналитичко-информативне материјале за које предлагач сматра да њихово разматрање и усвајање треба бити планирано годишњим програмом рада.

У 2014. и 2015. години донесено је више прописа којима се уређује планирање рада у институцијама БиХ, како на годишњем нивоу тако и на средњорочној основи са примјеном од 2016. године.<sup>7</sup>

Упутством о начину припреме годишњег програма рада и извјештаја о раду у институцијама БиХ је предвиђено да институције утврде акциони план годишњег програма рада са детаљним прегледом циљева, програма, пројеката, активности, носилаца активности, показатеља за праћење, трошкова, извора финансирања, рокова и очекиваних годишњих резултата институције.

<sup>6</sup> Упутство о поступку припреме програма рада Савјета министара БиХ, Службени гласник БиХ, бр.: 21/07

<sup>7</sup> Одлука о годишњем планирању рада и начину праћења и извјештавања о раду у институцијама БиХ, Службени гласник БиХ, бр.: 94/14;

Упутство о начину припреме годишњег програма рада и извјештаја о раду у институцијама БиХ, Службени гласник БиХ, бр.: 45/15

Одлука о поступку средњорочног планирања, праћења и извјештавања у институцијама БиХ, Службени гласник БиХ, бр.: 62/14;

Упутство о методологији у поступку средњорочног планирања, праћења и извјештавања у институцијама БиХ, новембар 2014. године



Одлуком о поступку средњорочног планирања, праћења и извјештавања у институцијама БиХ прописује се поступак средњорочног планирања, праћења и извјештавања у институцијама БиХ у складу са надлежностима Савјета министара и институција БиХ утврђених Уставом, законима и другим прописима БиХ. Општи циљ доношења одлуке је обезбјеђење планске основе за квалитетно управљање развојем у складу са надлежностима Савјета министара и институција БиХ. Посебни циљеви доношења одлуке су хармонизација и координација процеса планирања у Савјету министара и институцијама БиХ, оптимална алокација ресурса на приоритетне задатке и пројекте, као и унапређење процеса праћења програма и планова и извјештавања о реализацији.

### Планирање средстава за грантове

Планирање средстава за грантове врши се у складу са Законом о финансирању и буџетским инструкцијама и календаром. Инструкцијама 1 и 2<sup>8</sup> Министарство финансија и трезора прописује обавезу буџетских корисника о достављању података и образложења у случају планирања текућих грантова, као и донација (грантова). У Табели под категоријом текућих грантова, је потребно навести називе институција и сврху грантова, као и појединачан и укупан износ грантова, а у текстуалном дијелу приједлога буџета, навести правни основ по којем се додјељује текући грант и податке на основу којих је утврђена висина текућег гранта.

Одобравање се врши у склопу редовне процедуре припреме буџета. Приликом анализе буџетских захтјева и буџетских консултација, Сектор за буџет МФТ, водећи рачуна о исказаним захтјевима, достављеном правном основу и образложењима, али и укупном глобалном оквиру, предлаже износе по појединим грантовима, али је коначна одлука о распореду и износу грантова на Савјету министара односно Предсједништву и Парламентарној скупштини у каснијој процедури усвајања буџета.

Основ за планирање грантова су посебни закони, стратегије, конвенције, уговори о удруживању средстава, уговори између институција БиХ и међународних организација, споразуми итд.

Грантови се могу одобравати из буџетских средстава, текуће резерве и донација.

Средства текуће резерве<sup>9</sup> могу се користити за грантове непрофитним организацијама, на начин и у износу који се утврди у посебној одлуци Савјета министара.

### Додјељивање грантова

Законима о Буџету институција БиХ<sup>10</sup> прописано је да Савјет министара на приједлог Министарства цивилних послова утврђује критеријуме за распоред средстава намијењених за текуће грантове који се односе на: „Суфинансирања пројеката институција културе у БиХ“, „Међународну културну сарадњу“, „Подршку техничкој култури и иноваторству у БиХ“, „Суфинансирање спортских манифестација“, те за „Програме за припрему пројеката и потенцијалних кандидата за средства из фонда ЕУ-ФП7“.

<sup>8</sup> Инструкција за буџетске кориснике бр. 1 - Припрема Документа оквирног буџета институција БиХ и буџетског календара за припрему буџета институција БиХ, Инструкција за буџетске кориснике бр. 2 - Захтјеви за додјелу средстава из буџета

<sup>9</sup> Члан 17., став 2 и 3 - Закон о финансирању институција БиХ, неслужбени пречишћени текст, Службени гласник БиХ, бр. 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 и 32/13

<sup>10</sup> Члан 9., став 6 и 7 Закона о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2014. годину, Службени гласник 104/14

Члан 8., став 6 и 7 Закона о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2015. годину, Службени гласник 40/15

Члан 10., став 1 и 2 Закона о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2016. годину, Службени гласник 101/16



Законима о буџету институција БиХ<sup>11</sup> је прописано да се коришћење грантова чији корисници нису унапријед дефинисани овим законом, прописује посебним одлукама Савјета министара.

Такође, прописано је и да Савјет министара одлучује о коришћењу буџетске резерве, на приједлог надлежног буџетског корисника и уз претходно прибављање мишљења Министарства финансија и трезора.

Законима о буџету за 2014., 2015. и 2016. годину предвиђено је преношење овлашћења предсједавајућем и замјеницима предсједавајућег Савјета министара за интервентно коришћење дијела текуће резерве, и да ће се додјела средстава вршити на основу критеријума које појединачно утврде предсједавајући и замјеници предсједавајућег Савјета министара.

Такође, законима о буџету за 2015. и 2016. годину прописана је и додјела права располагања дијелом буџетске резерве члановима Предсједништва у једнаким омјерима у сврху интервентног коришћења средстава. Прописано је и да чланови Предсједништва, сваки понаособ, доносе одлуку о критеријумима за додјелу средстава интервентне текуће резерве, да се средства додјељују на основу захтјева достављеног од правног или физичког лица у складу са критеријумима и да се о истом доноси посебна одлука, која се објављује у Службеном гласнику БиХ. Прописано је да реализацију ових одлука спроводи Министарство финансија и трезора у складу са Законом о финансирању.

### Извјештавање

Законима о буџету прописано је да су буџетски корисници у чијем су буџету одобрена средства за текуће грантове дужни да обавијесте корисника о обавези извјештавања о намјенском утрошку додијељених средстава. У оквиру својих периодичних извјештаја, буџетски корисници путем којих се реализују ови грантови дужни су да доставе извјештаје о намјенском утрошку ових средстава у роковима прописаним чланом 22. Закона о финансирању<sup>12</sup>, а на основу извјештаја крајњих корисника текућих грантова.

Такође, прописано је и да су корисници текуће буџетске резерве дужни да доставе извјештај о намјенском утрошку средстава у прописаним роковима за сачињавање кварталних и годишњег извјештаја.

### 2.3. Преглед додијељених грантова по институцијама

У наредној табели дат је преглед износа додијељених средстава путем грантова по институцијама БиХ у посљедње три године.

<sup>11</sup> Члан 9, став 6 и 7 Закона о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2014. годину, Службени гласник 104/14

Члан 8, став 6 и 7 Закона о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2015. годину, Службени гласник 40/15

Члан 10., став 1 и 2 Закона о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2016. годину, Службени гласник 101/16

<sup>12</sup> Члан 22. Финансијско извјештавање и ревизија

У складу са инструкцијама Министарства финансија и трезора, сви буџетски корисници припремају тромјесечне финансијске извјештаје с образложењима која се односе на програмске резултате извршења буџета. Тромјесечни извјештаји подносе се министру финансија и трезора у року 30 дана након истека сваког тромјесечја. Завршни извјештај морају припремити сви буџетски корисници и поднијети га Министарству финансија и трезора у року од најкасније 60 дана након истека четвртог тромјесечја, а он ће за сваког буџетског корисника представљати годишњи извјештај.





Табела бр.1: Преглед додјељених грантова по институцијама за период 2014. – 30.09.2016. година

Р. БР.	ИНСТИТУЦИЈЕ	2014.	2015.	30.09.2016.	УКУПНО
1.	МЦП	2.514.990	6.279.453	3.568.114	12.362.557
2.	ВСТС	5.105.306	3.960.639	1.993.129	11.059.074
3.	МЉПИ	3.783.620	3.698.391	285.000	7.767.011
4.	МП	293.375	4.030.375	2.760.015	7.083.764
5.	ФП	3.197.557	2.173.106	938.526	6.309.190
6.	ИНЛ	1.098.752	1.174.908	99.714	2.373.374
7.	МСТЕО	0	1.040.000	635.045	1.675.045
8.	МКТ	348.889	343.491	291.968	984.348
9.	МО	300.000	412.000	9.612	721.612
10.	МЦ СРЕБРЕНИЦА	0	150.000	150.000	300.000
11.	АС	7.778	96.445	23.939	128.161
12.	МБ	45.142	47.880	0	93.022
13.	ДЕИ	0	46.251	39.368	85.618
I	УКУПНО ИНСТИТУЦИЈЕ (од 1 до 13)	16.695.408	23.452.939	10.794.430	50.942.778
14.	ТРЕЗОР/РЕЗЕРВА	12.548.301	3.773.454	489.197	16.810.952
II	УКУПНО	29.243.709	27.226.393	11.283.627	67.753.730

\*Извор: ИСФУ и Извјештај о извршењу буџета БиХ и међународних обавеза БиХ за период I-IX 2016. године

У наредној табели приказан је износ планираних средстава за грантове за 2016. годину и извршење са 30.09.2016. године.

Табела бр.2: Преглед одобреног и коригованог буџета за 2016. годину и утрошених средстава са 30.09.2016. године

Р. БР.	ИНСТИТУЦИЈЕ	ОДОБРЕНИ БУЏЕТ ЗА 2016.	КОРИГОВАНИ БУЏЕТ ЗА 2016.	ИЗВРШЕЊЕ БУЏЕТА СА 30.09.2016.	РАЗЛИКА
		1	2	3	(2-3)
2.	МЦП	5.550.000	6.046.114	3.568.114	2.478.000
3.	МЉПИ	5.170.000	5.190.000	285.000	4.905.000
4.	МП	4.210.000	4.210.000	2.760.015	1.449.985
6.	ИНЛ	1.200.000	1.200.000	99.714	1.100.286
8.	МО	754.000	754.000	9.612	744.388
7.	МСТЕО	750.000	1.003.464	635.045	368.419
9.	МКТ	359.000	359.000	291.968	67.032
10.	МЦ СРЕБРЕНИЦА	150.000	150.000	150.000	0
12.	МБ	130.000	130.000	0	130.000
1.	ВСТС	0	3.119.171	1.993.129	1.126.042
5.	ФП	0	5.742.880	938.526	4.804.354
11.	АС	0	61.553	23.939	37.614
13.	ДЕИ	0	39.368	39.368	0
I	УКУПНО ИНСТИТУЦИЈЕ (од 1 до 13)	18.273.000	28.005.550	10.794.430	17.211.120
14.	ДИРЕКТНИ ТРАНСФЕРИ И РЕЗЕРВИСАЊА	7.659.000	5.797.696	489.197	5.308.499
III	УКУПНО	25.932.000	33.803.246	11.283.627	22.519.619

\*Извор: ИСФУ и Извјештај о извршењу буџета БиХ и међународних обавеза БиХ за период I-IX 2016. године



### 3. Налази

У овом поглављу презентовани су налази ревизије процеса управљања грантовима за институције из узорка и по врсти гранта. Налази су резултат анализе процеса планирања грантова у институцијама, провођења процедура, постојеће праксе додјеле грантова као и извјештавања о додијелим грантовима и реализацији постављених циљева који су се требали постићи.

#### 3.1. Планирање грантова у институцијама БиХ

У овом дијелу су презентовани налази и информације које описују начин на који су институције БиХ, у својим стратешким и годишњим плановима, планирале активности додјеле грантова, циљеве који се желе постићи додјелом грантова, као и начина на који су планирана потребна средства за грантове.

##### 3.1.1. Планирање активности додјеле грантова и циљеви

Планови рада већине институција за 2014. и 2015. годину не садрже циљеве који се желе остварити додјеливањем грантова, активности додјеливања грантова, показатеље резултата и изворе верификације. Иако је за 2016. годину уочен напредак у планирању циљева и активности за додјелу грантова и даље су утврђени недостаци код показатеља резултата као и извора 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.

Преглед основа за додјеливање анализираних врста грантова у институцијама из узорка дат је у Прилогу бр.3.

Код већине институција из узорка до 2016. године, годишњи планови рада не садрже циљеве који се желе остварити додјеливањем грантова као ни показатеље за исто. Ни саме активности додјеливања грантова нису садржане у истим. Код ријетких институција код којих плански документи садрже одређене активности везане за грантове, исте су се тичале већином само плана доношења одлука о критеријумима и додјели грантова.

У годишњим плановима за 2016. годину су видљиви позитивни помаци у планирању грантова у институцијама БиХ, али су уочени и одређени недостаци и слабости.

Новим прописима од 2016. године, који се тичу планирања рада у институцијама БиХ, прецизније су дефинисани захтјеви у погледу планирања рада. Од институција се захтијева да утврде акциони план годишњег програма рада са детаљним прегледом циљева, програма, пројеката, активности, носилаца активности, показатеља за праћење, трошкова, извора финансирања, рокова и очекиваних годишњих резултата институције.

Анализом планова рада институција из узорка за 2016. годину констатовано је да је већина институција планирала активности додјеливања грантова који доприносе



реализацији одређеног пројекта/програма/циља и утврдила одређене показатеље за исте. Институције које нису планирале активности додјеле грантова су МП и ИНЛ.

Међутим, констатоване су слабости приликом изражавања показатеља резултата за активности додјеле грантова. Од 14 врста анализираних грантова за 7<sup>13</sup> су утврђени недостаци код дефинисања показатеља. У тим случајевима институције су показатеље дефинисале као финансијска средства планирана за реализацију или као додјељеност. Иако су утврђени циљеви који се планирају остварити, између осталог, и додјелом грантова, ни за један циљ нису утврђени показатељи. Такође, иако одређене институције имају податке за остварене показатеље претходне године, исте нису приказале у текућим плановима.

Преглед начина на који су институције планирале додјелу грантова у годишњим плановима за 2016. годину дат је Прилогу бр. 4.

Увидом у средњорочне планове институција из узорка за 2016. – 2018. годину је констатовано да исти садрже активности/пројекте/програме додјељивања грантова који доприносе реализацији специфичних, средњорочних и стратешких циљева. Међутим, утврђене су слабости које се тичу показатеља резултата. Показатељи нису у свим случајевима јасни и мјерљиви, како за циљеве тако и за активности/пројекте/програме који доприносе остварењу тих циљева. Јединице мјере за показатељ су дефинисане описно као одређен, дјелимичан, повећан, остварен напредак итд.

Средњорочни план Савјета министара за период 2016. – 2018. година, такође, садржи исте недостатке везане за показатеље резултата.

За пет анализираних врста грантова основ за додјелу, између осталог, су усвојени стратешки документи (спорт, култура, реформа правосудја, миграције, рјешавање проблема Рома)<sup>14</sup>

Анализом стратегија и акционих планова за имплементацију истих констатовано је да су постављени циљеви који се дијелом планирају реализовати и путем грантова. Међутим, у стратегијама спорта, културе и миграција, за додјелу грантова нису утврђени јасни и мјерљиви показатељи на основу којих би се могао вредновати допринос додјеле грантова реализацији одређеног циља, као ни извори верификације за исто. Са друге стране, одређене стратегије немају дефинисан временски оквир за имплементацију, или је дефинисани временски оквир истекао.

### 3.1.2. Планирање буџета за грантове

Институције приликом планирања буџета не образлажу начине на који су одредиле износ тражених средстава, иако је исто прописана обавеза. Није уочено да је МФТ предузимало правовремене активности којима би се исти недостаци институција отклонили.

Планирање средстава за грантове врши се у склопу процедуре планирања буџета у институцијама БиХ.

<sup>13</sup> Изузимајући 4 врсте грантова код МП и ИНЛ који нису у плановима ни исказали активности додјељивања грантова.

<sup>14</sup> Стратегија развоја спорта БиХ, Стратегија културне политике БиХ, Стратегија у области миграција и азила, Стратегија за реформу сектора правде у БиХ



Увидом у достављене захтјеве за одобравање износа буџета утврђено је да 5 од 6 институција у свом образложењу не наводе податке на основу којих је утврђена висина тражених средстава за грантове<sup>15</sup>, већ само основ, намјену, износ и распоред тражених средстава. Овде је потребно истаћи да је за одређене грантове планирање буџета олакшано због унапријед познатих корисника и параметара. То је случај код МП за грантове: Плаћање трошкова притвореника и затвореника Суда БиХ по ентитетским затворским установама (уговорена накнада) и Годишња чланарина за РеСПА (одлука о висини чланарине).

Према наводима из МФТ квалитет информација институција није на задовољавајућем нивоу, али, због рокова прописаних буџетским календаром, у МФТ најчешће немају довољно времена да захтјеве враћају на додатну дораду, него се руководе постојећим информацијама, приоритетима и утврђеним оквиром за финансирање институција БиХ.

Такође, ни у већини институција нам нису предочени подаци на основу којих планирају средства за грантове и на основу којих врше распоред средстава по различитим врстама грантова. Према наводима из институција, потребе за средствима грантова су много веће и већином се средства планирају у оквиру утврђених горњих граница буџета, на бази искуства и извршења из претходних година. Иако институције истичу потребу за већим средствима за додјелу грантова, у својим буџетским захтјевима не предочавају аргументацију за исто.

Посљедица оваквог начина планирања буџета код одређених институција је реструктурирање средстава у току године и значајан износ неутрошених одобрених средстава. Нарочит примјер за исто је ИНЛ за кога је преглед одобрених, реструктурираних и утрошених средстава за грантове дат у Прилогу бр.5.

С обзиром на то да су у прописима институција БиХ једном дефиницијом обухваћени грантови, трансфери, субвенције и сл., а ни контни оквир не обезбјеђује у свим случајевима јасно разграничење истих, јавља се проблем јасног и поузданог планирања и евидентирања издатака који имају особине грантова.

Примјер за то је грант ИНЛ за трошкове укопа ексхумираних тијела, гдје ИНЛ из средстава гранта врши дозначавање тј. плаћање трошкова укопа предузећима за укуп по основу издатих фактура. Такође, у контном плану за институције БиХ, називи одређених аналитичких конта нису у сагласности са називом главне групе<sup>16</sup>.

### **3.2. Праксе додјеле грантова**

У овом дијелу је, посматрајући поступак додјеле грантова, описана пракса поступања институција са аспекта њихове различитости, транспарентности, усклађености са прописима и обезбјеђености услова да се за додијелене грантове постигну резултати.

#### **3.2.1. Поступак додјеле грантова**

Прописи који детаљније уређују поступак додјеле грантова се разликују како по институцијама тако и по врстама гранта. Прописани поступци додјеле грантова

<sup>15</sup> МП је предочило документацију на основу које је утврђена висина планираних средстава.

<sup>16</sup> Група конта 6151 - Капитални грантови другим нивоима власти, а аналитичка конта ове групе 615112 до 615118 имају назив капитални трансфери.



се разликују по врсти са аспекта транспарентности, од додјеле путем Јавног позива до додјеле само на основу поднесеног захтјева.

Поступци додјеле грантова су, сваке године, дјелимично прописани кроз закон о буџету, посебне одлуке Савјета министара и друге процедуре (донаторски пројекти и сл.).

Поступци додјеле се разликују. Са једне стране су дефинисани у зависности од унапријед познатих корисника грантова, а са друге стране избор поступка додјеле је ствар одлуке надлежног органа.

Одређени корисници грантова су већ познати и дефинисани у закону о буџету (Јеврејска заједница, РеСПА итд.), а код одређених грантова прописане су групе корисника којима су исти намијењени (тузилаштва, ентитетске установе за извршење кривичних санкција итд.).

За неке грантове је одлуком Савјета министара прописано да се расподјела врши на основу јавног позива<sup>17</sup>.

Међутим, за одређене грантове је дефинисано да се један дио грант средстава врши на основу јавног позива, а други дио на основу појединачних поднесених захтјева<sup>18</sup>.

Код неких грантова избор крајњих корисника није прописан и повјерен је другој институцији.<sup>19</sup>

Додјела грантова из средстава резерве је вршена по основу појединачно поднесених захтјева.

Преглед начина на који је вршено додјељивање грантова за анализиране грантове у институцијама из узорка дат је у Прилогу бр.6.

### 3.2.2. Различитост процедура за провођење додјеле грантова

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

Неке институције из узорка (МЦП и МЉПИ) су уредиле поступак креирањем образаца за пријаву, прописивање потребне документације и креирањем обрасца извјештаја

<sup>17</sup> Одлуке о критеријима за суфинансирање пројеката институција културе у БиХ за 2014, 2015. и 2016. годину; Одлуке о критеријима за распоред средстава текућег гранта „Суфинансирање спортских манифестација“ за 2014, 2015. и 2016.. годину; Одлуке о критеријумима за расподјелу текућих грантова одобрених МСТЕО за подршку сајамским и другим манифестацијама у земљи и иностранству у сврху промоције домаће производње за 2015. и 2016. годину; Одлуке МЉПИ о именовану Радне групе за провођење процедуре о додјели помоћи НВО и удружењима избјеглих и расељених особа за 2014. и 2015. годину; Одлука Савјета министара о распореду средстава за рјешавање проблема Рома у области запошљавања, стамбеног збрињавања и здравствене заштите за 2014. годину.

<sup>18</sup> Одлуком о критеријумима за додјелу средстава за суфинансирање пројеката институција културе у БиХ за 2016. годину је дефинисано да се од укупног износа намијењеног за суфинансирање (3097.000КМ) један дио средстава (1.597.000КМ) додјељује путем јавног конкурса а остатак (1.500 000) се додјељује одлукама Савјета министара БиХ на приједлог Министарства цивилних послова, а на основу појединачних захтјева које Министарство прима током године. Одлуком о критеријумима за додјелу средстава за суфинансирање спортских манифестација за 2016. годину је прописано да се један дио средстава (900 000 КМ) додјељује путем јавног конкурса а остатак (537.000 КМ) се додјељује одлукама Савјета министара БиХ на приједлог Министарства цивилних послова, а на основу појединачних захтјева које Министарство прима током године.

Упутством о поступку додјеле средстава обезбјеђених на позицијама текућих грантова „Суфинансирање пројеката институција културе“ и „Суфинансирање спортских манифестација“ за 2016. годину (службени гласник, бр.55/16),

<sup>19</sup> Средстава за сајмове у иностранству се додјељују заинтересованим учесницима у сарадњи са ВКТ на основу Протокола. Протоколом су дефинисане сајамске манифестације за које ће се извршити додјела средстава, намјена, али не и начин избора корисника.



корисника, док код других овај поступак није унифициран, чиме је створен простор за различита поступања са апликантима и самим тим отежан рад на анализи достављених документа и информација апликаната.

У већини поступака додјеле која се врше по јавним позивима је дефинисано да се неблаговремене и непотпуне пријаве неће разматрати.

Упутством МЦП о расподјели дијела грант средстава који се врши по захтјевима,<sup>20</sup> дефинисано је да се захтјеви могу допуњавати у складу са инструкцијама МЦП.

Пракса је да се апликанти о статусу захтјева први пут обавјештавају тек након доношења одлуке о избору корисника и кад су средства одобрена, а и кад нису (било да је пријава неблаговремена, непотпуна, да нису задовољили услове, критеријуме итд.).

Различно је успостављен начин и надлежност комисија које проводе поступак додјеле грантова. У МСТЕО је дефинисано да комисија врши само провјеру испуњености услова јавног позива и листу кандидата који испуњава услове доставља министру. У МЛЪПИ и МЦП комисија провјерава испуњеност услова, врши оцјењивање пријава по утврђеним критеријумима и предлаже распоред средстава по корисницима. Остале институције немају успостављен комисијски начин обраде и/или евалуације захтјева због врсте гранта.

### 3.2.3. Услови и критеријуми за додјелу грантова

Услови за додјелу гранта, прописани одлуком, а које апликант треба да испуни, нису у свим случајевима узети у обзир од стране комисије. За одређене врсте грантова нису успостављени критеријуми за додјелу, а за одређене врсте нису транспарентни. Критеријуми често нису мјерљиви, а у одређеним случајевима се и не примјењују. У неким случајевима критеријуми су прописани од ненадлежног органа, дискриминишући су и ограничавају конкуренцију.

Код грантова код којих су унапријед познати корисници, услови и критеријуми се не примјењују и у таквим случајевима грантови се додјељују за одређене намјене (чланарина у РеСПА, обиљежавање Данз холокауста).

За грантове код којих је позната циљна група корисника, услов се не преиспитује, намјена је дефинисана, али нису јасно дефинисани критеријуми за расподјелу средстава (грант за тужилаштва за ексхумације).

За додјелу грантова чији корисници нису унапријед познати у већини случајева дефинисани су услови који кандидати требају испуњавати и критеријуми на основу којих ће се вредновати поднесени пројекти или приједлози за финансирање путем грантова.

У већини случајева испуњеност услова процјењују комисије.

Анализом документације у одређеним случајевима није јасно да ли је и на основу чега комисија процјењивала испуњености одређених услова. Примјер за то је грант МЦП

<sup>20</sup> Упутством о поступку додјеле средстава обезбјеђених из позицијама текућих грантова „Суфинансирање пројеката институција културе“ и „Суфинансирање спортских манифестација“ за 2016. годину



Суфинансирање институција културе по коме право на подношење пројеката имају институције културе чија је основна дјелатност из подручја културе и које дјелују непрофитно. На бази увида у документацију корисника грантова, утврђено је да достављени докази корисника не упућују на испуњеност овог услова, а нису нам предочени други докази којима се доказује испуњеност овог услова.<sup>21</sup>

Из записника комисије, код гранта Подршка сајамским манифестацијама у земљи за 2014. годину, за апликанте који су оцијењени да нису успјешни није јасно који тачно услов поједини апликант није испунио.

За одређене грантове нису дефинисани критеријуми за избор корисника, распоред и додјелу средстава или исти нису јавно доступни. Исто је констатовано за сљедеће грантове:

- Подршка сајамским манифестацијама у иностранству за 2015. и 2016. годину,
- Грант тужилаштвима за потребе ексхумације, идентификације и чувања неидентификованих посмртних остатака<sup>22</sup>, и
- Грантови додјелјивани из средстава резерве<sup>23</sup>.

Иако је законима о буџету<sup>24</sup> дефинисано да одлуке о критеријумима за додјелу грантова чији корисници нису унапријед утврђени доноси Савјет министара, у одређеним случајевима критеријуме је утврдио министар.<sup>25</sup>

У одређеним случајевима утврђивани су дискриминаторни критеријуми<sup>26</sup> који ограничавају конкуренцију.

Код одређених институција није документовано да је комисија вршила оцјену по сваком успостављеном критеријуму, већ је извршено одређено груписање критеријума који су оцјењивани.<sup>27</sup>

Такође, у неким случајевима ревизији нису предочени докази да су извршена вредновања по утврђеним критеријумима и да је на бази истих извршен приједлог и коначан распоред средстава по корисницима.<sup>28</sup> Такође, из јавног позива није видљиво да је тражен доказ којим би се вредновала испуњеност критеријума.

За грант НВО и удружењима која се баве питањима расељених особа, повратника и избјеглица за 2014. годину утврђен је максималан износ средстава који се може додијелити кориснику.<sup>29</sup>

<sup>21</sup> - Организациони одбор општине Општина Читлук-организацијски одбор 60. Туристичко-културно-господарствене манифестације Дани грождја Бротњо – општа дјелатност јавне управе,

-Српска православна црквена општина Шамац - дјелатности вјерских организација

<sup>22</sup> Правилником је прописано да ће се годишње доносити Оквирни план ексхумација усаглашен са надлежним тужилаштвима, али исти никада није донесен нити усаглашаван.

<sup>23</sup> МЦП, МСТЕО, интервентна резерва.

<sup>24</sup> Члан 9., став 6 и 7 Закона о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2014. годину, Службени гласник 104/14

Члан 8., став 6 и 7 Закона о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2015. годину, Службени гласник 40/15

Члан 10., став 1 и 2 Закона о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2016. годину, Службени гласник 101/16

<sup>25</sup> Грантови НВО и удружењима која се баве питањима расељених особа, повратника и избјеглица за 2014. и 2015. годину

<sup>26</sup> Код МЉПИ за грантове НВО и удружењима која се баве питањима расељених особа, повратника и избјеглица за 2014. и 2015. годину као подкритеријуми је додатно бодовано учешће невладиних организацијама у раду Комисије за избјеглице и расељена лица и протоколи сарадње НВО са МЉПИ, а да прије тога није дата могућност свима да исто остваре.

<sup>27</sup> МЉПИ - Грант НВО и удружењима која се баве питањима расељених особа, повратника и избјеглица за 2014. годину

МЦП – Грантови за суфинансирање спортских манифестација за 2014., 2015. и 2016. годину

<sup>28</sup> Одлуке о критеријумима за расподелу текућих грантова одобрених МСТЕО за подршку сајамским и другим манифестацијама у земљи и иностранству у сврху промоције домаће производње за 2015. и 2016. годину – утврђени критерији: регионална и секторска заступљеност, број излагача и посјетилаца у претходним годинама.

<sup>29</sup> максималан износ који се може додијелити појединачном кориснику је 10.000 КМ



Код гранта Суфинансирање институција културе је утврђен минимум бодова који се треба остварити за добијање средстава. Прописана је могућност да пријава буде оцијењена са задовољавајућим бројем бодова, али да нужно исти не мора добити средства. Међутим, није дефинисано колики износ средстава се може додијелити.

#### 3.2.4. Избор корисника грантова и додјела средстава

Избор корисника у одређеним случајевима није извршен у складу са успостављеним критеријумима за додјелу грантова. Иако су код већине грантова дефинисани критеријуми за додјелу грантова, институције нису утврдиле начин на који се врши распоред средстава гранта по корисницима. Постојећи начин вредновања критеријума и распореда средстава гранта по корисницима не обезбјеђује претпоставке за извршење активности за коју су додијељена средства гранта. Резултат претходног је да скоро ниједан корисник гранта није добио средства у траженом износу, а при томе је високо оцијењен предложени пројекат.

Скоро ни за једну врсту гранта није прописан начин на који се врши распоред средстава по корисницима након извршеног вредновања критеријума.

Код грантова код којих поступак вредновања проводи комисија, приједлог корисника за додјелу средстава подноси се министру и даље доставља Савјету министара на доношење коначне одлуке о избору корисника гранта.

С обзиром на то да се у већини случајева ради о грантовима којима се суфинансирају пројекти и да су кандидати били дужни да искажу своје захтјеве за средствима са аргументацијом и финансијском конструкцијом за цијели пројекат, у врло малом броју случајева је констатовано да су кандидати добили онолико средстава колико су и тражили.

Износи који су предложени и/или одобрени се у одређеним случајевима знатно разликују од траженог износа (већином су мањи), а у ријетким случајевима је додијељен износ који је и тражен. Мањи број корисника је добио цјелокупни тражени износ иако исти нису имали високо вредноване пројекте (већином су то и мањи износи тражених средстава).

Максималан број бодова није гарант за добијање укупних тражених средстава, иако су тражена средства мања од максимално прописаног износа који се може додијелити.<sup>30</sup> Анализом листа предложених корисника од стране комисије/министарства и коначних листа корисника грант средстава констатовано је да су углавном корисници са највећим бројем бодова добили највеће износе, корисници са истим бројем бодова исте износе, али није јасно на основу чега су утврђени ти износи.

Код одређених грантова<sup>31</sup> сви апликанти који су испунили услове задате јавним огласом су и добили средства.

<sup>30</sup> Код гранта НВО и удружењима која се баве питањима расељених особа, повратника и избјеглица за 2014. и 2015. годину

<sup>31</sup> Грант: Подршка сајамским манифестацијама у земљи.





Код једне врсте гранта није дефинисан минимум бодова за додјелу средстава, али нису сви који су испунили услове добили средства нити је утврђен разлог за исто.<sup>32</sup>

Савјет министара је, у неким случајевима, доносио одлуке о избору корисника и распореду средстава, којима су приједлози комисија/министарства мијењани кроз повећавање/смањивање броја корисника и/или износа предложених средстава појединачним корисницима.<sup>33</sup>

Иако је законима о буџету дефинисано да одлуке о избору корисника за грантове чији корисници нису унапријед утврђени доноси Савјет министара, у одређеним случајевима одлуке о избору корисника је доносио министар.<sup>34</sup>

За одређене кориснике којима су додијељени грантови није утврђено на основу чега су исти изабрани.<sup>35</sup>

Констатовани су и случајеви корисника који су у истој години добили грант и из резерве и из грантова институција. Иако су исти корисници, грантови су већином додјељивани за различите активности, а ријетко за исту.<sup>36</sup> Када је у питању иста активност констатовано је да у укупном износу корисници нису добили тражени износ средстава.

### 3.3. Извјештавање

У овом дијелу су презентовани налази који се тичу успостављеног начина праћења и контроле намјенског утрошка додијељених грант средстава, анализе и евалуације постигнутих резултата и циљева, као и извјештавања о кључним показатељима успјешности.

#### 3.3.1. Извјештаји корисника грантова и систем праћења и контроле намјенског утрошка

Обавеза и начин извјештавања корисника о утрошку грантова су на различит начин успостављени по институцијама и врстама грантова, а у одређеним случајевима обавеза извјештавања за корисника није ни прописана.

Институције су на различит начин успоставиле систем праћења и контроле намјенског утрошка додијељених грантова, као и инструменте заштите за ненамјенски утрошак или непоштивање уговорених обавеза, при чему у одређеним случајевима намјенски утрошак није ни испитиван, а забиљежени су и случајеви кад су уочени пропусти у анализи намјенског утрошка.

Начин праћења и контроле употребе додијељених грант средстава је различито дефинисан и успостављен по институцијама и врстама грантова.

<sup>32</sup> Гранта НВО и удружењима која се баве питањима расељених особа, повратника и избјеглица

<sup>33</sup> Ванредна сједница одржана 22.12.2014. године, 63. сједница одржана 07.07.2016. године, приједлози комисије и одлука о избору корисника за грант Суфинансирање спортских манифестација за 2014. и 2016. годину и Суфинансирање институција културе за 2014. годину.

<sup>34</sup> Грантови НВО и удружењима која се баве питањима расељених особа, повратника и избјеглица за 2014. и 2015. годину

<sup>35</sup> Бизнис форум Сарајево 2016. – ББИ - нема документације на основу којих је ББИ изабран или овлашћен да пружи одређене услуге и које услуге је дужан да пружи.

<sup>36</sup> Жупа св. Черин, Национална и универзитетска библиотека БиХ, Матична библиотека И.Сарајево, Кошаркашки савез БиХ итд.



Прописима је у већини случајева за све кориснике грантова утврђена обавеза извјештавања, с одређеним разликама у начину извјештавања и роковима за извјештавање. За неке грантове утврђени су обрасци за извјештавање, а код других је остављен избор корисницима на који начин ће извјестити о утрошку грант средстава.

У одређеним случајевима се, уз извјештаје, тражи и документација којом се поткрепљује утрошак средстава (уговор, рачуни и сл.) и информација о постигнутим ефектима за додијељена грант средства.

У највећем броју случајева корисници грант средстава су дужни извјештавати институцију која им је додијелила средства, а и МФТ кад су у питању средства из резерве.

Код одређених грантова додијељених из интервентне резерве је констатовано да за кориснике грантова није ни прописана обавеза извјештавања.

Код неких грантова је прописима детаљније дефинисан начин на који институције врше надзор и контролу употребе одобрених грант средстава (ко и када врши контролу, шта контрола треба да укључује, предвиђа се могућност формирања и посебне комисије за додатну контролу).<sup>37</sup>

За неке грантове је дефинисано да контролу извјештаја врши иста комисија која је извршила евалуацију пријава и предложила кориснике.<sup>38</sup>

У појединачним прописима су различито дефинисане и санкције за недостављање извјештаја од стране корисника грант средстава,<sup>39</sup> а код одређених грантова је уведена и мјера осигурања за извршење уговора.<sup>40</sup>

У поступку ревизије није утврђено да су институције вршиле контролу утрошка грант средстава код корисника у току имплементације.

У већини случајева институције прате и имају евиденције о достављеним извјештајима корисника. Евиденције о извјештавању нису успостављене у ИНЛ за додијељене грантове тужилаштвима, МП за годишње извјештаје РеСПА, као и за извјештаје о грантовима из интервентне резерве.

Према достављеним евиденцијама за грантове из узорка, констатовано је да је већина корисника доставила извјештаје. За оне кориснике који нису доставили извјештаје констатовано је постојање информација да је пројекат у току као и предузимање одређених активности од стране институције (ургенције, раскиди уговора, достава предмета Правобранилаштву итд.). Међутим, констатовано је да у одређеним случајевима институције нису благовремено и активно предузимале активности према корисницима који нису доставили извјештаје.<sup>41</sup>

<sup>37</sup> За грантове Суфинансирање институција културе и Суфинансирање спортских манифестација одлукама о критеријима за додјелу грантова је детаљније дефинисан начин контроле одобрених грант средстава.

<sup>38</sup> Суфинансирање институција културе и Суфинансирање спортских манифестација

<sup>39</sup> Санкције се огледају у ограничавању права на учествовање код каснијих процедура додјеливања грантова, покретање поступка поврата средстава, и сл.

<sup>40</sup> Смјернице МЛПИ за додјелу грант средстава: Одабрани корисници дужни су МЛПИ доставити попуњену и оверену бјанко мјеницу као инструмент обезбјеђења извршења уговора. Такође, истим је прописано да уколико корисник није оправдао додјелена средства (није доставио извјештај на прописаном обрасцу, ненамјенски утрошио средства, прекорачио рок итд.) МЛПИ задржава право протеста мјенице и право да у наредне три године не разматра пријаву корисника.

<sup>41</sup> Грант за помоћ НВО и удружењима избјеглих и расељених особа за 2014. годину (један корисник није доставио извјештај); према кориснику су предузете одређене активности, а посљедње су предузете у октобру 2015. године)



У институцијама је успостављено различито поступање у анализи достављених извјештаја.

У одређеним институцијама врши се само евидентирање достављених извјештаја без анализе суштине самог садржаја извјештаја тј. анализе намјенског утрошка средстава. Анализом извјештаја корисника у одређеним случајевима констатовано је да исти не садрже све информације из којих би се у потпуности утврдио намјенски утрошак средстава<sup>42</sup>.

Подаци о корисницима грант средстава се не размјењују између институција нити постоје обједињени подаци о додијељеним грантовима по корисницима.

### 3.3.2. Анализе и извјештаји институција о учинку додјеле грантова

Институције не врше анализе и евалуације додијељених грантова с циљем добијања повратних информација о постигнутим резултатима и циљевима. Нема информација шта је и у којој мјери постигнуто за додијељену врсту гранта, који је циљ који се жели остварити и у којој мјери је остварен. О учинцима гранта се не извјештава, нити исти служи за доношење одлука у процесу управљања грантовима.

Институције су ријетко анализирале и извјештавале о резултатима и циљевима који су постигнути додјељивањем грантова. Институције најчешће извјештавају о одобреним и утрошеним грант средствима, корисницима који нису доставили извјештај и статусу истих.

С обзиром на то да је већини корисника додијељен мањи износ средстава од траженог, није уочено да је и у једној институцији испитивано и анализирано да ли такав начин додјељивања има утицаја на степен реализације планираних активности и циљева.

Ни извјештаји о раду институција у већини случајева не садрже показатеље за резултате и циљеве који су остварени додјелом грант средстава. Већином садрже податке о износу додијељених средстава и врстама грантова за који су средства додјељивана. У недостатку јасно утврђених циљева који се желе постићи финансирањем путем грантова није ни реално очекивати евалуацију истих.

Код неколико институција из узорка констатовано је постојање извјештаја који говоре о постигнутим резултатима и остварењу циљева за које су додјељивани грантови.<sup>43</sup> Међутим, ни ови извјештаји не садрже све показатеље на основу којих би се могао утврдити степен постизања одређеног циља, већином из разлога што ни сами показатељи за циљ у планским документима нису успостављени на начин да буду мјерљиви.

Такође, ријетки су извјештаји који су достављени Савјету министара на разматрање и евентуално даље одлучивање о корацима који би могли допринијети реализацији стратешких циљева за која се додјељују грантови.

<sup>42</sup> Грант ИНЛ за тужилаштва – извјештаји тужилаштва, Грант из резерве МСТЕО - Општина И. С. Град, Сајмови у земљи – Сајам привреде Брод 2015. година, Сајмови у иностранству – Москва и Лондон

<sup>43</sup> Извјештај о провођењу Ревидираног Акционог плана БиХ за рјешавање проблема Рома у областима запошљавања, стамбеног збрињавања и здравствене заштите 2013.-2016. године, за период 2013. и 2014. године; Информација о реализацији средстава текућих грантова Сектора за науку и културу (фебруар 2016.); За РСПА - Специјални извјештај Европског ревизорског суда о Претприступној помоћи Европске уније за јачање административних капацитета у земљама западног Балкана; Финални извјештај пројекта и Извјештај о екстерној евалуацији са новембром 2013. године за пројекат Поддршка правосуђу у БиХ – Јачање улоге тужилаца у систему кривичног правосуђа.



За одређене области за које постоје стратегије нису сачињавани извјештаји о провођењу истих нити су рађене евалуације, тако да се ни по основу тога не могу добити информације да ли је и у којој мјери дошло до унапређења стања у одређеној области и колико су томе допринијеле активности за које су додјељивани грантови.



#### 4. Закључци

Проведена студија и налази ревизије указују да управљање грантовима у институцијама БиХ није ефикасно и усмјерено на остваривање циљева утврђених у стратешким документима.

##### 4.1. Планирању грантова не претходе јасно дефинисани циљеви који се желе постићи, активности којима ће се ти циљеви постићи, нити јасни и мјерљви показатељи резултата

Иако се значајна средства из године у годину додјељују путем грантова, скоро ни за једну врсту анализираних грантова се не може утврдити шта се то тачно и у којој мјери жељело постићи овим начином финансирања.

Одређене институције основ за додјелу грантова црпе из законских надлежности самих институција без постојања утврђених стратешких циљева који се желе постићи додјелљивањем грантова.

И код институција код којих постоје стратешки документи и јасни стратешки циљеви који се желе постићи, исти нису мјерљиви, нити су за исте утврђени показатељи на основу којих ће се вредновати допринос активности финансираних средствима гранта остварењу тих стратешких циљева.

Констатовано је да институције имају проблеме у дефинисању показатеља како за активности додјелљивања грантова тако и за циљеве који се жели постићи додјелом грантова.

Нејасноће у дефиницији грантова и постојећи контни оквир не обезбјеђују у свим случајевима јасне и поуздане евиденције о планираним и оствареним издацима који имају особине грантова.

##### 4.2. Додјела грантова није успостављена на начин који обезбјеђује једнаку транспарентност и поступање, као ни претпоставке за остварење резултата и циљева

Успостављене процедуре додјеле грантова по врстама и институцијама, као и поступања, не обезбјеђују једнаку транспарентност нити исти положај свих апликаната или корисника грантова.

Додијељена средства по корисницима не обезбјеђује у већини случајева заокруживање финансијске конструкције корисника на основу које је предложен пројекат без обзира колико високо је оцијењен допринос циљевима, релевантност, изводљивост и одрживост самог пројекта.

Захтјеви корисника за средствима су много већи од износа који су расположиви за додјелу. Располовим средствима се код одређених грантова може удовољити само за око 10% тражених средстава.

Сходно напријед наведеном, распоред овако ограничених средстава постаје кључни фактор који треба да се темељи на евалуацији утврђених критеријума.

Прописи који детаљније уређују процедуре додјеле грантова се међусобно разликују. Разлике се огледају у дефинисаном начину додјеле, припреме процеса додјеле, надлежностима комисије, начину праћења и контроле утрошених средстава као и санкцијама за неоправдан утрошак или недостављање извјештаја о утрошку.



Донесеним прописима одређени сегменти нису регулисани (право приговора или жалбе) или су различито успостављени па остављају простор за слободна тумачења и различита поступања.

Кључни недостатак прописа је недефинисан начин на основу кога се врши распоред финансијских средстава након извршених евалуација пријава.

Осим што се процедуре додјеле грантова разликују од институције до институције, па и врсте гранта у истој институцији, институције нису у свим случајевима ни поступале у складу са истим.

Институције нису у свим случајевима поступале у складу са одлукама Савјета министара и интерним прописима. Додјела грантова није у свим случајевима вршена на транспарентан начин, нису поштоване одлуке о начину доношења критеријума за избор и избору корисника, а евалуација пријава није вршена по дефинисаним критеријумима.

С обзиром на то да највећи број корисника за одређени пројекат није добио средства у траженом износу, поставља се питање да ли је могуће имплементирати тај пројекат, постићи резултате који су планирани и остварити циљеве.

**4.3. Институције нису успоставиле систем праћења и контроле намјенског утрошка грантова нити извјештавања о постигнутим резултатима и кључним показатељима успјешности.**

Иако су већином у прописима утврђени механизми контроле утрошка средстава, као и обавезе извјештавање корисника о намјенском утрошку грант средстава констатовано је да институције нису у свим случајевима успоставиле надзор на коришћењем грант средстава који би био у функцији намјенског утрошка.

Извјештаји корисника већином приказују активности и намјену за које су утрошена додијељена средства, уз документацију која исто доказује, али без навођена ефеката који су постигнути тим активностима и који доприносе постигнућу одређених циљева.

Ни институције нису успоставиле захтјеве према корисницима за извјештавање које је усмјерено на приказ постигнућа резултата и циљева. Институције су више фокусиране на евиденције о достави извјештаја него на суштинској анализи садржаја самог извјештаја, намјенског утрошка, остварених резултата и постигнутих циљева.

Институције су ријетко анализирали и извјештавали о ефектима који су постигнути активностима за које су додијељени грантови. Институције најчешће извјештавају о одобреним и утрошеним грант средствима, корисницима који нису доставили извјештај и статусу истих.

С обзиром на то да таква анализа не постоји, не може се ни дати одговор на питање да ли су и у којој мјери постигнути одређени стратешки циљеви за које су додјељивана средства гранта. Такве анализе су неопходне за усмјеравање наредних активности додјеле грантова и доношења одлука о усмјеравању средстава гранта на постизање одређених циљева.



Иако се значајна средства из године у годину додјељују путем грантова, нарочито за одређене области, не постоје евалуације колико је, којих и у којој мјери стратешких циљева остварено тј. колико је унапријеђено стање у тим областима.



## 5. Препоруке

Сходно напријед наведеним налазима и закључцима, Канцеларија за ревизију с циљем доприноса унапређењу управљања грантовима и стварању бољих услова за остваривање циљева за која се додјељују средства грантова и ефикаснијем коришћењу ионако ограничених буџетских средстава даје одређене препоруке Савјету министара, Министарству финансија и трезора и свим институцијама БиХ које додјељују грантове.

Дате препоруке се могу реализовати у релативно кратком временском периоду.

### Савјет министара

- Препоручује се Савјету министара да унаприједи планирање грантова. Кроз стратешке и средњорочне планове обезбиједити јасне циљеве који се желе постићи финансирањем путем грантова, јасне и мјерљиве показатеље за праћење резултата који доприносе остварењу тих циљева и прецизне изворе верификације за исте.

- Препоручује се Савјету министара да успостави систем којим би се обезбиједио једнак и транспарентан приступ средствима гранта и једнако поступање.

Ово се може постићи кроз утврђивање оквирне процедуре додјељивања грантова која би била јединствена за све институције и регулисала све сегменте процеса од планирања до евалуације остварења циљева.

- 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.

### Министарство финансија и трезора

- 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.

Ово се прије све односи на јасно дефинисање разлике између гранта, трансфера, субвенција и сл., и преиспитивање књиговодственог евидентирања одређених издатака на грантовима који немају класичан карактер гранта.

- 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.

Од институција које у својим захтјевима траже средства за грантове тражити податке на основу којих је утврђена висина истих, као и кроз програмске буџете обезбиједити да се за исто утврде јасни и мјерљиви циљеви који су усклађени са циљевима из планова институција.

- 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.





**Институције БиХ**

- Препоручује се институцијама да обезбиједи, у максималној мјери, транспарентност поступка с циљем пружања једнаког приступа средствима гранта за све потенцијалне заинтересоване кориснике.
- Препоручује се институцијама да унаприједи процес планирања грантова. Препоручује се институцијама БиХ да утврде јасне стратешке циљеве које желе постићи додјелом грантова, да за грантове утврде јасне и мјерљиве показатеље резултата чије остварење доводи до остваривања циљева утврђених у политикама и стратешким документима институција БиХ. Препоручује се институцијама БиХ да приликом планирања буџета за грантове посвете више пажње аргументацији траженог износа средстава.
- Институције требају створити услове којима се расподјела ограничених средстава за грантове по корисницима заснива на евалуацијама које у великој мјери процјењују да се за додијелена средства могу реализовати активности, постићи одређени резултати и остварити зацртани циљеви.
- Препоручује се институцијама да додјелу средстава грантова заснива на јасним и мјерљивим условима, критеријумима и поједностављеним поступцима.

Потребно је направити јасну разлику између услова које треба да испуњава сваки кандидат који се пријављује за додјелу гранта и критеријума који се вреднују за оцјењивање поднесених пројеката и додјелу средстава. Критеријуми за додјелу грантова требају бити мјерљиви. С циљем поједностављивања поступка како за кориснике тако и за институцију, препоручује се креирање унифицираних образаца, како за пријаве тако и за извјештавање. Обрасци за извјештаје требају бити у функцији јасног увида у намјенски утрошак, постигнуте резултате и остварене циљеве.

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

Институције требају вршити анализу достављених извјештаја са циљем утврђивања намјенског утрошка, постигнутих резултата и остварења дефинисаних циљева. Препоручује се институцијама да контролу утрошка средстава не врше комисије које врше избор корисника. Препоручује се институцијама успостава базе података о свим корисницима грант средстава и успостава сарадње са МФТ и другим институцијама с циљем размјене података о корисницима средстава. Институције требају о постигнутим резултатима и циљевима извјештавати и надлежне институције које би исто користиле за доношење одлука и усмјеравање ка остварењу циљева утврђених у стратешким документима.

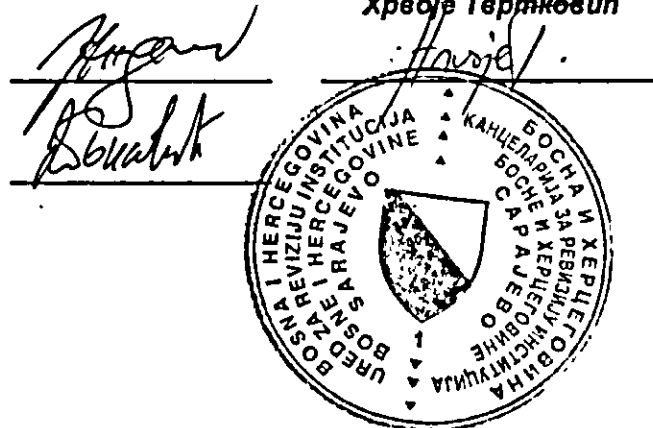
Тим ревизије учинка:

Јелена Андрић,  
виши ревизор - вођа тима

Драгана Божовић,  
ревизор учинка

Руководилац  
Одјелјења ревизије учинка

Хрвоје Терзковић





## **Прилози**

- Прилог бр. 1 -** Преглед старог и новог аналитичког контног плана који је коришћен као извор података о издвајањима за грантове
- Прилог бр. 2 -** Преглед грантова за институције из узорка и анализираних грантова
- Прилог бр. 3 -** Преглед основа за додјелјивање анализираних врста грантова у институцијама из узорка
- Прилог бр. 4 -** Преглед планирања активности грантова у институцијама из узорка кроз годишње планове рада за 2016. годину
- Прилог бр. 5 -** Преглед одобрених, раструктурираних и утрошених средстава за грантове за ИНЛ
- Прилог бр. 6 -** Преглед начина на који је вршено додјелјивање грантова за анализираних грантове у институцијама из узорка



Прилог бр. 1 – Преглед старог и новог аналитичког контног плана који је коришћен као извор података о издвајањима за грантове

	СТАРИ КОНТНИ ПЛАН	НОВИ КОНТНИ ПЛАН
6141	Грантови другим нивоима власти	Трансфери другим нивоима власти
614112	Грантови ФБиХ	Трансфери ФБиХ
614113	Грантови РС	Трансфери РС
614115	Грантови градовима	Трансфери градовима
614116	Грантови општинама	Трансфери општинама
614118	Грантови БД	Трансфери БД
6142	Грантови појединцима	Грантови појединцима
614233	Издаци за расељене особе	Издаци за расељене особе
614238	Грантови појединцима из текуће резерве	Грантови појединцима из текуће резерве
614239	Остали грантови појединцима	Остали грантови појединцима
6143	Грантови непрофитним организацијама	Грантови непрофитним организацијама
614311	Грантови непрофитним организацијама	Грантови непрофитним организацијама
614314	Грантови вјерским заједницама	Грантови вјерским заједницама
614321	Грантови из текуће резерве	Грантови из текуће резерве
6147	Грантови у иностранство	Трансфери у иностранство
614711	Грантови међународним организацијама	Трансфери страним владама
614721	Грантови другим буџетима	Трансфери међународним организацијама
614732	Трансфери за суфинансирање у ИПА фондовима	Трансфери за суфинансирање у ИПА фондовима
614791	Остали трансфери у иностранство	Остали трансфери у иностранство
6151	Капитални грантови другим нивоима власти	Капитални грантови другим нивоима власти
615112	Капитални грантови ФБиХ	Капитални трансфери ФБиХ
615113	Капитални грантови РС	Капитални трансфери РС
615118	Капитални трансфери БД	Капитални трансфери БД
6152	Капитални грантови појединцима и непрофитним организацијама	Капитални грантови појединцима и непрофитним организацијама
615211	Капитални грантови појединцима	Капитални грантови појединцима



## Прилог бр. 2 – Преглед грантова за институције из узорка и анализираних грантова

Табела бр.3: Преглед додијељених грантова за период 2014. – 30.09.2016. година по институцијама и врстама грантова

		ГРАНТ	2014.	2015.	30.09.2016.
МБП		Грант подршке општинама, НВО и удружењима за имплементацију Стратегије миграције и азила 2012-2015./2016-2010.	124 899	125 000	
		Текући трансфер непрофитним организацијама Црвени крст БиХ	150 000	150 000	150 000
		Текући трансфер непрофитним организацијама НВО - заштита жртава	60 000	60 000	
		Помоћ НВО и удружењима избјеглих и расељених особа	100 000	100 000	
		Потпора за потребе рада Међурелигијског савјета у БиХ	100 000	100 000	100 000
		Финансирање активности Јеврејске заједнице – Дани сјећања на холокауст	15 000	15 000	15 000
		Рјешавање проблема Рома у области запошљавања сталног збрињавања и здравствене заштите	2 687 000	2 720 000	
		Текући трансфер непрофитним организацијама Декада инклузије Рома	60 000	60 000	
		Текући трансфер непрофитним организацијама- Донација "Провођење Гендер акцијског плана у БиХ - СИДА"	448 741		
		Текући трансфер непрофитним организацијама - из донације УНИЦЕФ	2 857		
		Текући трансфер непрофитним организацијама Донација Норвешке "Пројект против трговине људима"	5 023		
		Потпора Вијећу за особе са инвалидитетом	30 000		
		Грантови ромским НВО		60 000	
		Помоћ Непалу		100 000	
		Донација ФИГАП 2009-2014: Програм "Финансијски механизам за имплементацију Гендер акционог плана БиХ"		218 391	
		Подршка непрофитним организацијама за активности према иселјеништву			
		Текући трансфер непрофитним организацијама – Црквама и вјерским заједницама			
		Текући трансфер непрофитним организацијама – Удружењима националних мањина (осим Рома)			
		Текући трансфер непрофитним организацијама – Удружењима породица несталих у БиХ			
		Грант организацијама за људска права у сфери промоције људских права у БиХ			
	Грант средства за подршку изградњи партнерства између невладиних организација и надлежних институција за провођење Конвенције о превенцији и борби против насиља над женама и насиља у породици у БиХ				
	Средства из текуће резерве Одлука Савјета министара 76/16 – Подршка организацији свечаног отварања цамије Ферхадџија у Б. Луци			20 000	
МСТЕ		Подршка свјетским манифестацијама у земљи	0	500 000	
		Подршка свјетским манифестацијама и презентација БиХ привреде у иностранству	0	420 000	270 000
		Текући трансфер непрофитним организацијама из текуће резерве Одлука СМ147/15	0	120 000	
МЦП		Капитални трансфер другим нивоима власти - Alegenenergy			385 045
		Суфинансирање пројекта институција културе у БиХ	1 350 000	2 197 000	1 584 000
		Међународна културна сарадња	270 000	390 000	390 000
		Подршка техничкој култури у БиХ	72 000	117 000	110 000
		Суфинансирање спортских манифестација	585 000	952 000	894 000
		Програм за припрему пројекта и потенцијални кандидат за средства из фонда ЕУ-ФП7	223 000	404 000	404 000
		Текући трансфер непрофитним организацијама – из донације УНИЦЕФ – Пројекат СПИС	14 990		
		Текући трансфер непрофитним организацијама – Припрема за учешће представника БиХ у програму Хоризонт и у раду тијела		50 000	
		Текући трансфер непрофитним организацијама – из донације Семинар - Унесцо		88 453	138 114
		Текућа резерва Одлука СМ 102/15, 132/15, 148/15, 259/15 и 269/15, 25/16			50 000
И Н		Грантови за тужилаштва	700 000	1 000 000	
		Грантови за за укуп експумираних	398 752	174 808	99 714
МП		Трансфер ФБиХ за притворенике Суда БиХ	0	1 704 360	1 138 200
		Трансфер РС за притворенике Суда БиХ	0	2 032 640	1 328 440
		Трансфери у иностранство - Годишња контрибуција у складу са Међународним споразумом о успостављању РСПА	293 375	293 375	293 375
ВСТС		Пројекат Информат и јачања капацитета правосудних инстит у БиХ	435 724	387 774	708 993
		Донација – Пројекат Јачање тужилачких капацитета у кривично правном систему SWISS 2010-2012	586 584		
		Донација – Пројекат Норвешка Влада за ВСТВ 2011-2014	2 378 874	3 149 489	
		Донација – Пројекат Унапријеђење ефикасности правосудја СИДА	1 706 124	242 077	520 993
		Пројекат Јачање тужилачких капацитета у кривично правном систему ФАЗА II SWISS 2014-2016		201 300	663 232
		Капитални трансфер другим нивоима власти из донације ПЕУП Норвешка влада за ВСТС 2015 – 2018			99 911



## Прилог бр. 3 – Преглед основа за додјеливање анализираних врста грантова

ГРАНТ	ОСНОВ ЗА ДОДЈЕЛУ
Помоћ НВО и удружењима избјеглих и расељених особа	Надлежност МЉПИ, Ревидирана стратегија Анекса VII ДМС
Финансирање активности Јеврејске заједнице – Дани сјећања на холокауст	Надлежности МЉПИ, Закон о слободи вјере и правном положају цркава и вјерских заједница у БиХ, Програм обиљежавања значајних датума из области људских права у БиХ
Рјешавање проблема Рома у области запошљавања стамбеног збрињавања и здравствене заштите	Надлежности МЉПИ, Стратегија БиХ за рјешавање проблема Рома, Декларацији о приступању БиХ пројекту Декаде укључења Рома 2005. – 2015. година.
Грант подршке општинама, НВО и удружењима за имплементацију Стратегије миграције и азила 2012 -2015 ./2016 -2010.	Надлежности МЉПИ, Стратегија у области миграција и азила
Подршка сајамским манифестацијама у земљи	Надлежност МСТЕО,
Подршка сајамским манифестацијама и презентација БХ привреде у иностранству	Надлежности Вијећа за потицај извоза из БиХ, Надлежност МСТЕО,
МСТЕО из текуће резерве, Одлука СМ бр.147/15	Надлежности Вијећа за потицај извоза из БиХ, Одлука Савјета министара
Суфинансирање пројекта институција културе у БиХ	Надлежност МЦП, Стратегија културне политике у БиХ из 2008. године, Акциони план за имплементацију Стратегије културне политике у БиХ за 2011. - 2014. године
Суфинансирање спортских манифестација	Надлежност МЦП, Закон о спорту, Стратегија развоја спорта из јула 2010. године, Програм развоја спорта у БиХ
МЦП Текућа резерве Одлука СМ 102/15, 132, 148,269,259	Одлука Савјета министара
Капитални гр другим нивоима власти- за тужилаштва	Закон о несталим, Споразум о преузимању улоге суоснивача за Институт за нестала лица БиХ
Капитални грантови појединцима – за укуп ексхумираних	
Трансфер РС и ФБиХ за притворенике Суда БиХ	Меморандума о разумијевању о правној помоћи и службеној сарадњи у области извршења казни затвора и других мјера изречених у кривичном поступку између БиХ, ФБиХ, РС и БД
Трансфер РС за притворенике Суда БиХ	
Годишња контрибуција у складу са Међународним споразумом о успостављању РеСПА	Споразум о успостављању регионалне школе за јавну управу (РеСПА)
Донација – Пројекат Јачање тужилачких капацитета у кривично правном систему SWISS 2010-2012	Закон о ВСТС, Стратегија за реформу сектора правде у БиХ за период од 2008. до 2012. године



Прилог бр. 4 – Преглед планирања активности грантова у институцијама из узорка кроз годишње планове рада за 2016. годину

ИНСТИТУЦИЈА	ГРАНТ	Годишњи програм рада институције за 2016. годину				
		Активност	Показатељи резултата или утицаја	Јединица мјерења	Полазна вриједност	Циљана вриједност
МЦП	Суфинансирање пројеката институција културе у БиХ	Реализација гранта „Суфинансирање пројеката институција културе у БиХ“	Број подржаних пројеката	Број	-	50
	Суфинансирање спортских активности	Реализација гранта „Суфинансирање спортских активности“	Број подржаних пројеката	Број подржаних пројеката	-	50
МЛЪПИ	Грант помоћи НВО и удружењима избјеглих и расељених особа	Додјела грант средстава у циљу помоћи НВО и удружењима избјеглих и расељених особа	Грант	Описно	Почетно	Додијељен
	Финансирање активности Јеврејске заједнице – Дани сјећања на холокауст	Финансирање активности Јеврејске заједнице – Дани сјећања на холокауст	Грант	Описно	Почетно	Додијељен
	Рјешавање проблема Рома у области запошљавања стамбеног збрињавања и здравствене заштите	Рјешавање проблема Рома у области запошљавања стамбеног збрињавања и здравствене заштите	Грант	Описно	Почетно	Додијељен
	Подршка општинама, НВО и удружењима за имплементацију Стратегије у области миграција и азила 2016-2020. године	Додјела грант средстава за подршку општинама, НВО и удружењима за имплементацију Стратегије у области миграција и азила 2016.-2020. године	Грант	Описно	Почетно	Додијељен
МСТЕО	Подршка одржавању сајмова у земљи	Упућивање иницијативе СМ за доношење Одлуке о додјели финансијских средстава за подршку сајмова у земљи и иностранству	Упућена иницијатива	Финансијска средства	500.000 КМ	750 000 КМ
	Подршка одржавању сајмова у иностранству					
ВСТС	Пројекат Подршка правосуђу у БиХ – Јачање улоге тужилаца у систему кривичног правосуђа	Набавка материјално техничке опреме за тужилаштва	Побољшавање опремљености тужилаштва	Стање у тужилаштвима	Исказане потребе	Набавка предвиђене опреме
МП	Трансфер РС и ФБиХ за притворенике Суда БиХ	МП у свом годишњем плану рада није навело активности додјеле грантова.				
	Годишња контрибуција у складу са Међународним споразумом о успостављању РеСПА					
ИНЛ	Грантови тужилаштвима за ексхумације	ИНЛ није сачинио план рада у складу са прописима, а у усвојеном годишњем плану рада нису наведене активности додјеле грантова.				
	Грантови за за укуп ексхумираних					

**Прилог бр. 5 – Преглед одобрених, раструктурираних и утрошених средстава за грантове за ИНЛ**

Табела бр.4: Преглед одобрених, реструктурираних и утрошених средстава за ИНЛ

Опис	Одобрени буџет	Усклађивања буџета	Укупни буџет (2+3)	Извршоње буџета
				2014.
<b>Капитални грантови и трансфери</b>	<b>1,198,000</b>	<b>-85,000</b>	<b>1,111,000</b>	<b>1,098,752</b>
Капитални гр. другим нивоима власти- за тужилаштва	600,000	100,000	700,000	700,000
Капитални грантови појединцима – за укуп ексхумираних	598,000	-185,000	411,000	398,752
			<b>2015.</b>	
<b>Капитални грантови и трансфери</b>	<b>1,198,000</b>	<b>0</b>	<b>1,198,000</b>	<b>1,174,908</b>
Капитални гр. другим нивоима власти- за тужилаштва	600,000	400,000	1,000,000	1,000,000
Капитални грантови појединцима – за укуп ексхумираних	598,000	-400,000	198,000	174,908
			<b>2016.</b>	
<b>Капитални грантови и трансфери</b>	<b>1,200,000</b>			
Капитални гр. другим нивоима власти- за тужилаштва	600,000			
Капитални грантови појединцима – за укуп ексхумираних	600,000			99,714 Стање са 30.09.2016.

\*Извор: ИСФУ



Прилог бр. 6 – Преглед начина на који је вршено додјеливање грантова за анализирани грантове у институцијама из узорка

	ГРАНТ	НАЧИН ДОДЈЕЛЕ
МЉПИ	Помоћ НВО и удружењима избјеглих и расељених особа	ЈАВНИ ПОЗИВ
	Финансирање активности Јеврејске заједнице – Дани сјећања на холокауст	КОРИСНИК ДЕФИНИСАН ЗАКОНОМ О БУЏЕТУ
	Рјешавање проблема Рома у области запошљавања стамбеног збрињавања и здравствене заштите	ЈАВНИ ПОЗИВ
	Подршка општинама, НВО и удружењима за имплементацију Стратегије у области миграција и азила 2016-2020. године	ЈАВНИ ПОЗИВ
МСТЕО	Подршка сајамским манифестацијама у земљи	ЈАВНИ ПОЗИВ
	Подршка сајамским манифестацијама и презентација БХ привреде у иностранству	ИЗБОР ПОВЈЕРЕН ДРУГОЈ ИНСТИТУЦИЈИ БЕЗ ДЕФИНИСАЊА НАЧИНА
	Текуће резерве, Одлука СМ бр 147/15	ПОДНЕСЕНИ ЗАХТЈЕВИ
МЦП	Суфинансирање пројеката институција културе у БиХ	ЈАВНИ ПОЗИВ/ПОДНЕСЕНИ ЗАХТЈЕВИ
	Суфинансирање спортских манифестација	ЈАВНИ ПОЗИВ/ПОДНЕСЕНИ ЗАХТЈЕВИ
	Текућа резерве Одлука СМ 102/15, 132, 148, 269, 259	ПОДНЕСЕНИ ЗАХТЈЕВИ
ИНЛ	Капитални гр. другим нивоима власти- за тужилаштва	ЦИЉНА ГРУПА ДЕФИНИСАНА ЗАКОНОМ О БУЏЕТУ
	Капитални грантови појединцима – за укол ексхумираних	КОРИСНИК ДЕФИНИСАН ЗАКОНОМ О БУЏЕТУ
МП	Трансфер РС за притворенике Суда БиХ	КОРИСНИК ДЕФИНИСАН ЗАКОНОМ О БУЏЕТУ
	Трансфер ФБиХ за притворенике Суда БиХ	КОРИСНИК ДЕФИНИСАН ЗАКОНОМ О БУЏЕТУ
	Годишња чланарина у складу са Међународним споразумом о успостављању РеСПА	КОРИСНИК ДЕФИНИСАН ЗАКОНОМ О БУЏЕТУ
ВСТС	Донација – Пројекат Јачање тужилачких капацитета у кривично правном систему SWISS 2010. -2012.	ЦИЉНА ГРУПА ДЕФИНИСАНА ПРОЈЕКТОМ УСАГЛАШЕНИМ СА ДОНАТОРОМ



