



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



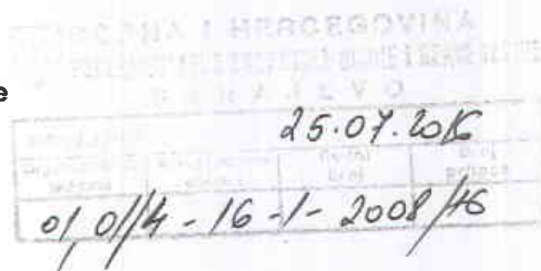
Hamdije Čemerlića 2, 71 000 Sarajevo, Tel/Fax: ++ 387 (0) 33 70 35 73, www.revizija.gov.ba, e-mail: salbih@bih.net.ba

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

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

Trg BiH 1
71000 Sarajevo

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



Predmet: Izvješće – Praćenje realiziranja preporuka revizije učinka

Cijenjeni,

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

S poštovanjem,





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



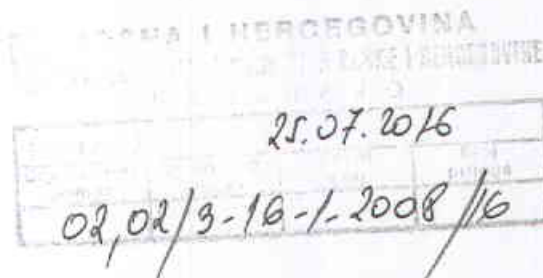
Hamdije Čemerlića 2, 71 000 Sarajevo, Tel/Fax: ++ 387 (0) 33 70 35 73, www.revizija.gov.ba, e-mail: saibih@bih.net.ba

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

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

Trg BiH 1
71000 Sarajevo

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



Predmet: Izvješće – Praćenje realiziranja preporuka revizije učinka

Cijenjeni,

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

S poštovanjem,

GLAVNI REVIZOR

Dragan Vrankić





**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



PRAĆENJE REALIZACIJE PREPORUKA REVIZIJE UČINKA

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

Srpanj, 2016. godine



Praćenje realizacije preporuka revizije učinka

Ured za reviziju je proveo praćenje aktivnosti institucija na razini BiH na realizaciji preporuka revizije učinka za osam izvješća revizije učinka objavljenih u razdoblju 01.07.2013. do 30.06.2014. godine.

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

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

U izvješćima, čije su preporuke bile predmet praćenja, obrađene su veoma kompleksne teme iz različitih oblasti, a u njihovu izradu su uloženi značajni resursi. U svim izvješćima prezentirane su uočene slabosti koje je revizija identificirala tijekom procesa revizije te dane preporuke čija realizacija izravno ili neizravno vodi poboljšanju ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti u revidiranim oblastima. U jednom od izvješća moguća poboljšanja su i izravno predstavljena prikazom potencijalnih ušteda koje se mogu ostvariti pod uvjetom da se realiziraju preporuke revizije, a koje se mjere iznosima većim od milion KM.

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

Osnovni nalazi i zaključci provedenog praćenja aktivnosti institucija BiH ukazuju da je, prema procjeni revizije, stupanj realizacije danih preporuka na niskoj razini.

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

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

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

Veći je stupanj realizacije preporuka koje su upućene pojedinačnim institucijama i koje se mogu ostvariti u kratkom roku, od onih koje su sustavne prirode, zahtijevaju učešće više institucija i duže vremensko razdoblje.



Utvrđena su unapređenja postojeće prakse u Domu naroda u dijelu koji se odnosi na obavješćavanje svih institucija o obvezi provođenja preporuka revizije učinka i zaključaka Doma naroda i obvezi informiranja kako Doma naroda tako i Ureda za reviziju o poduzetim aktivnostima.

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

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

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

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

GLAVNI REVIZOR

Dragan Vrankić

ZAMJENIK GLAVNOG
REVIZORA

Jasmin Pilica

ZAMJENIK GLAVNOG
REVIZORA

Ranko Krsman





KAZALO

Korištene skraćenice	4
Sažetak	6
1. Uvod	9
1.1. Cilj i svrha praćenja	9
1.2. Prethodna praćenja	9
1.3. Tekuće praćenje	10
1.3.1. Predmet i opseg	10
1.3.2. Izvori i metode	11
1.3.3. Osnovni podaci	11
2. Postupanje nadležnih institucija po izvješćima	13
2.1. Parlamentarna skupština	13
2.2. Vijeće ministara	14
3. Poduzete aktivnosti institucija na realizaciji preporuka po pojedinačnim izvješćima	16
3.1. Rad povjerenstava institucija BiH	17
3.2. Uvjeti za efikasnu i efektivnu kontrolu PDV-a i prisilnu naplatu duga	20
3.3. Upravljanje robom oduzetom u carinskim postupcima	27
3.4. Efikasnost FIPA-e u privlačenju stranih investicija u BiH	33
3.5. Rezultati reforme javne uprave	39
3.6. Pretpostavke za efikasan rad Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije	48
3.7. Telekomunikacijska rješenja u institucijama BiH	55
3.8. Upravljanje ugovorima o djelu i ugovorima o privremenim i povremenim poslovima u institucijama BiH	60
Privitci	65



Korištene skraćenice

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



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

Sažetak

U ovom dijelu prezentiraju se sumarni zaključci o provedenom praćenju aktivnosti institucija BiH na temelju danih preporuka revizije učinka za svih osam izvješća.

- Za ukupno 74 preporuke koje su dane u osam izvješća, koji su bili predmet praćenja, procijenjeni stupanj realizacije preporuka revizije učinka je sljedeći:
- za 8% preporuka se može reći da su realizirane u potpunosti;
 - za 45% preporuka poduzet je veći broj mjera i aktivnosti na realizaciji;
 - za 42% preporuka aktivnosti na realizaciji su u početnim fazama;
 - za 5% preporuka nisu poduzete tj. nisu prezentirane informacije o poduzetim aktivnostima na realizaciji preporuka.

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

- Za izvješće „**Rad povjerenstava institucija BiH**“, od ukupno četiri dane preporuke nijedna nije realizirana u potpunosti i sve se nalaze u početnim fazama realizacije. Malo je urađeno na sistemskom unapređenju ove oblasti. Aktivnosti koje su poduzimane su se odnosile na definiranje visine naknade i knjigovodstvenog evidentiranja i nisu bile usmjerene na uspostavu jasnih kriterija i pravila za formiranje povjerenstava i drugih radnih tijela, a bile su bez akcentiranja i povezivanja ciljeva koji se žele postići radom tih povjerenstava i bez dovođenja u svezu naknade za rad u povjerenstvima i ostvarenih rezultata.
- Za izvješće „**Uvjeti za efikasnu i efektivnu kontrolu PDV-a i prinudnu naplatu duga**“, od ukupno 10 danih preporuka nijedna nije realizirana u potpunosti. Sedam je djelomično realizirano, za jednu je realizacija u početnoj fazi, a za dvije nisu prezentirane informacije o poduzetim aktivnostima. Najviše aktivnosti je poduzimano na izmjenama propisa kojima se uređuje oblast kontrole PDV-a i prisilne naplate duga, s tim da za određene aktivnosti koje je UNO poduzimala, konačna realizacija ovisi od daljnjeg postupanja UO UNO i spremnosti na suradnju drugih institucija na koje UNO ne može utjecati.
- Za izvješće „**Upravljanje oduzetom robom u carinskim postupcima**“, od ukupno sedam danih preporuka, nijedna nije realizirana u potpunosti. Tri su djelomično realizirane, za tri je realizacija u početnoj fazi, a za jednu nisu prezentirane informacije o poduzetim aktivnostima. Problem oduzetih motornih vozila još nije riješen i nije uspostavljen kontinuiran proces i efikasan sustav doniranja oduzete robe, niti izrađen strateški okvir sa jasno definiranim ciljevima koji će sustavno regulirati upravljanje oduzetom robom. Većina poduzetih aktivnosti UNO se odnosi na izradu i donošenje propisa koji se tiču oduzete robe, pri čemu je utvrđeno nepravodobno postupanje. Za određene aktivnosti koje je UNO poduzimala, konačna realizacija ovisi od daljnjeg postupanja UO UNO, i spremnosti na suradnju drugih institucija na koje UNO ne može utjecati. Ni Vijeće ministara ni UO UNO nisu aktivno poduzimale mjere na sustavnom unapređenju ove oblasti.
- Za izvješće „**Efikasnost FIPA u privlačenju stranih investicija**“, od 13 preporuka potpuno su realizirane tri, djelomično pet, a za šest su poduzete početne aktivnosti.



Veći je stupanj realizacije i poduzetih aktivnosti za one preporuke koje su upućene FIPA-i, od onih koje su upućene Vijeću ministara i UO FIPA. S obzirom na to da je izrada nove Strategije u proceduri, potpuna ocjena realizacije preporuka, koje se tiču boljeg definiranja strateških opredjeljenja, pravaca djelovanja, nosilaca, rokova, će biti moguća nakon donošenja iste.

- Za izvješće **„Rezultati reforme javne uprave“**, od ukupno 10 danih preporuka nijedna nije realizirana u potpunosti. Dvije su djelomično realizirane, a za osam je realizacija u početnoj fazi.
Iako institucije većinom navode da kontinuirano provode reformske aktivnosti, prihvaćaju reforme i izvješćivanju o reformskim rezultatima, realizacija strateških ciljeva iz RAP 1 je 63%, a ocjene postignuća reformskih ciljeva nisu ozbiljnije preispitivane iako su u praksi konstatirani slučajevi neprovođenja reformskih aktivnosti. Institucije BiH koje su odgovorne za praćenje realizacije reformskih aktivnosti su neredovite u izvješćivanju, odnosno njihove informacije su šture i nepotpune.
Iako su poduzimane ograničene aktivnosti na boljem definiranju ciljeva, indikatora, finansijskog okvira, prihvaćenosti projekta u praksi, kao i načina osiguravanja održivosti rezultata provedene reforme, navedeno se u većini slučajeva planira unaprijediti kroz novu strategiju koja je u procesu donošenja.
Iako je Vijeće ministara redovito razmatralo izvješća i materijale UKRJU, potpuna podrška reformskim aktivnostima je ipak izostala jer se preporuke iz izvješća o napretku upućene Vijeću ministara ponavljaju iz godine u godinu.
- Za izvješće **„Pretpostavke za efikasan rad Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije“**, od 13 preporuka potpuno su realizirane tri, devet preporuka je djelomično realizirano, a jedna je u početnoj fazi realizacije.
Iako i dalje institucionalni okvir u potpunosti nije osigurao načelo nezavisnosti i odgovornosti APIK-a, konstatirano je aktivno poduzimanje aktivnosti na unapređenju kako postojećeg pravnog okvira tako i materijalnih kapaciteta, kao i aktivnije učešće nadležnih institucija na osiguravanju pretpostavki za efikasnu koordinaciju aktivnosti na planu borbe protiv korupcije, odnosno aktivnostima iz nadležnosti APIK-a.
- Za izvješće **„Telekomunikacijska rješenja u institucijama BiH“**, od ukupno devet danih preporuka nijedna nije realizirana u potpunosti. Četiri su djelomično realizirane, a za pet su aktivnosti u početnim fazama.
Iako su poduzete određene aktivnosti na uspostavi sustavnog pristupa oblasti telekomunikacijskih rješenja kroz prihvaćanje načela ekonomičnosti i efikasnosti, s ciljem unapređenja i ušteda, utvrđeno je da isti još uvijek nije uspostavljen. Većina poduzetih aktivnosti se odnosi na pojedinačne samostalne aktivnosti institucija na nabavi usluga interneta i telekom operatera.
- Za izvješće **„Upravljanje ugovorima o djelu i privremenim i povremenim poslovima“**, od ukupno osam danih preporuka nijedna nije realizirana u potpunosti. Tri preporuke su djelomično realizirane, za četiri je realizacija u početnoj fazi, a za jednu nisu poduzimane aktivnosti.
Malo aktivnosti je poduzimano na sustavnom rješenju unapređenja upravljanja ugovorima o djelu i privremenim i povremenim poslovima, a planirane aktivnosti na sustavnom unapređenju se vežu za donošenje izmjena Zakona o radu. Iako su institucije poduzimale određene aktivnosti na unapređenju planiranja, kontrole i izvješćivanja, isto nije u značajnoj mjeri unaprijeđeno u odnosu na stanje konstatirano izvješćem revizije.

Zbirni pregled procjene stupnja realizacije preporuka dan je u Prilogu broj 2.



- Analizirajući karakter preporuka, konstatirano je da je veći stupanj realizacije preporuka koje se mogu ostvariti u kratkom roku, od onih za čiju realizaciju je potrebno duže vremensko razdoblje i koje su sustavne prirode;
- Također, veći je stupanj realizacije onih preporuka koje su upućene pojedinačnim institucijama od onih koje zahtijevaju koordinaciju više institucija za realizaciju istih;
- Nisu sve institucije dostavile informacije o poduzetim aktivnostima na realizaciji preporuka iz izvješća revizije učinka koje se odnose na sve institucije. Oko 65% institucija je dostavilo ove informacije. Također, manji broj institucija je, uz informaciju o poduzetim aktivnostima na realizaciji preporuka, su dostavile i dokaze kojima isto potkrepljuju.
- Konstatirano je nerazumijevanje institucija o potrebi realiziranja preporuka u onim slučajevima kada institucije nisu bile predmet revizije ili u uzorku, a dane preporuke iz izvješća su bile upućene svim institucijama.
- Izvješća revizije učinka su dobro prihvatili Parlamentarna skupština i mediji;
- Utvrđena su unapređenja postojeće prakse u Domu naroda prilikom razmatranja izvješća revizije učinka kod donošenja zaključaka u dijelu koji se odnosi na obavješćavanje svih institucija o obvezi provođenja preporuka revizije učinka i zaključaka Doma naroda koji se odnose na sve institucije;
- Također, unaprijeđena je praksa u Domu naroda prilikom razmatranja izvješća revizije učinka i donošenja zaključaka kojima se uvela obveza institucijama da informiraju, kako Dom naroda tako i Urede za reviziju, o poduzetim aktivnostima na realizaciji preporuka i zaključaka;
- Također, utvrđena su unapređenja postojeće prakse u Vijeću ministara u dijelu koji se odnosi na obavješćavanje svih institucija o obvezi provođenja zaključaka Vijeća ministara, koji se odnosi na sve institucije;
- Iako je od danih zaduženja i preporuka revizije, proteklo duže razdoblje, nadležne institucije nisu aktivno pristupile poduzimanju mjera u slučajevima nepostupanja ili nepravodobnog postupanja institucija po istim.

1. Uvod

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

1.1. Cilj i svrha praćenja

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

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

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

Preporuke dane u izvješćima revizije učinka se trebaju pratiti kako bi se ustanovilo šta se dalje desilo s njima, koje mjere su nadležne institucije poduzele, koje preporuke su realizirane i koji efekti su ostvareni. Vrijeme, predmet i opseg praćenja realizacije preporuka je odluka VRI.

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

1.2. Prethodna praćenja

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

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

Ured za reviziju je, također, izvršio praćenje šest izvješća revizije učinka koji su objavljeni u razdoblju od 2010. do travnja 2013. godine.⁵ Izvješće o utvrđenim rezultatima⁶ je dostavljeno Parlamentarnoj skupštini i Vijeću ministara, a sve institucije BiH su o objavi izvješća obaviještene putem cirkularnog pisma.

U spomenutom Izvješću je ukazano da je stupanj realizacije preporuka, danih u izvješćima revizije učinka, koji su praćeni, na niskoj razini, da nijedna preporuka nije realizirana u potpunosti, a da za 16% preporuka nisu poduzete nikakve aktivnosti na realizaciji.

¹ ISSAI 300.

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

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

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

⁵ Nabava kompjutorske opreme u institucijama BiH; Upravljanje troškovima zakupa za rad i smještaj institucija BiH; Stambeno zbrinjavanje povratnika; Višegodišnja kapitalna ulaganja institucija BiH; Upravljanje voznim parkom u institucijama BiH; Upravljanje zasnovano na rezultatima kroz planove i izvješća institucija Vijeća ministara BiH.

⁶ Praćenje realizacije preporuka revizije učinka, 25.02.2014. godina



Zastupnički dom je usvojio navedeno Izvješće i zadužio Vijeće ministara, Parlamentarnu skupštinu i institucije BiH koje su obuhvaćene Izvješćem „Praćenje realizacije preporuka revizije učinka“ da u potpunosti realiziraju sve preporuke revizije, kao i da ih Vijeće ministara u najkraćem roku obavijesti o realizaciji preporuka revizije i zaključaka Zastupničkog doma vezanih za izvješća o reviziji učinka.

Dom naroda je, također, usvojio Izvješće sa preporukama.

Vijeće ministara se upoznalo sa zaključcima Zastupničkog doma i zadužilo Generalno tajništvo Vijeća ministara da prati realizaciju zaključaka Vijeća ministara koji se odnose na realizaciju preporuka revizije učinka.

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

1.3. Tekuće praćenje

1.3.1. Predmet i opseg

Ured za reviziju je nastavio sa aktivnostima praćenja izvješća revizije učinka. Ovoga puta su predmet praćenja bila izvješća revizije učinka koji su objavljeni u razdoblju 01.07.2013. do 30.06.2014. godine i rezultati njihovog praćenja su objavljeni u ovom Izvješću. Praćenjem je obuhvaćeno razdoblje od objave svakog izvješća do 31.12.2015. godine.

Tablica br. 1: Pregled izvješća sa datumima objave

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

*Izvor: Ured za reviziju

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

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

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

1.3.2. Izvori i metode

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

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

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

Stupanj realizacije je podijeljen na četiri kategorije:

- *Prva* – potpuno – institucije su poduzele sve aktivnosti navedene u preporuci;
- *Druga* – djelomično – institucije su poduzele veći broj aktivnosti navedenih u preporuci;
- *Treća* – početne aktivnosti – institucije su poduzele manji broj aktivnosti navedenih u preporuci;
- *Četvrta* – nisu poduzete aktivnosti – nisu konstatirane aktivnosti na realizaciji preporuka ili nisu dostavljene informacije o poduzetim aktivnostima.

Također, u procesu procjene stupnja realizacije preporuka, konsultirane su kolege iz revizijskih timova koji su vršili predmetne revizije, kao i kolege iz financijske revizije.

1.3.3. Osnovni podaci

Izvješća su dostavljena revidiranim institucijama, Parlamentarnoj skupštini, Vijeću ministara, Predsjedništvu, Ministarstvu financija i trezora i drugim zainteresiranim institucijama.

Za svako objavljeno izvješće izdato je priopćenje za medije o objavi izvješća i isti su objavljeni na internet stranici Ureda za reviziju.

U narednoj tabeli prezentirani su podaci o preporukama iz izvješća koji su predmet praćenja.



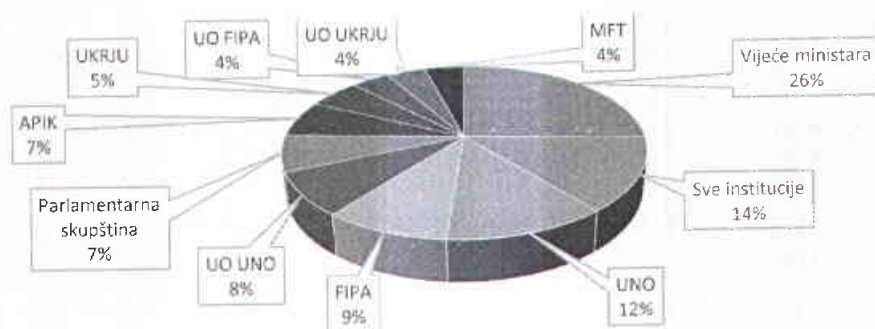
Tablica br. 2: Pregled broja preporuka po izvješćima i po institucijama

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

*Izvor: Ured za reviziju – Izvješća revizije učinka

U osam izvješća dane su ukupno 74 preporuke. Najveći broj preporuka je upućen Vijeću ministara.

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



2. Postupanje nadležnih institucija po izvješćima

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

2.1. Parlamentarna skupština

Utvrđena su unapređenja postojeće prakse u Domu naroda u dijelu koji se odnosi na obavješćavanje svih institucija o obvezi provođenja preporuka revizije učinka i zaključaka Doma naroda i obvezi informiranja, kako Doma naroda tako i Ureda za reviziju, o poduzetim aktivnostima.

Poslovnica Zastupničkog doma i Doma naroda definirano je da domovi razmatraju pitanja koja se odnose na izvješća Ureda za reviziju.

Izvješća revizije učinka razmatraju se odvojeno u domovima Parlamentarne skupštine. Može se reći da je procedura razmatranja ista u oba doma. Izvješća revizije prethodno se razmatraju u povjerenstvima za financije i proračun oba doma. Nakon razmatranja izvješća revizije učinka, povjerenstva za financije i proračun proslijeđuju domovima svoje izvješće uz prijedloge, mišljenja ili zaključke. Domovi razmatraju izvješće revizije učinka uz izvješće povjerenstava za financije i proračun. Rezultat razmatranja izvješća u domovima je usvajanje izvješća sa ili bez dodatnih zaključaka. U praksi, domovi najčešće usvajaju zaključke povjerenstava za financije i proračun.

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

Što se tiče izvješća koja su bila predmet praćenja, Zastupnički dom i Dom naroda su razmatrali i usvojili svih osam izvješća revizije učinka.

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

Tablica br. 3: Pregled datuma razmatranja izvješća

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

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

*Zastupnički dom je usvojio zaključke Povjerenstva za financije i proračun povodom rasprave o Izvješću

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

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

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

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

Osim ovoga, Povjerenstvo za financije i proračun Doma naroda je u svibnju 2015. godine⁷, tražilo od Vijeća ministara, ministarstava i drugih institucija BiH, koje nisu u potpunosti postupile po zaključcima Doma naroda, a u svezi sa izvješćima revizije učinka „Pretpostavke za efikasniji rad Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije“, „Upravljanje ugovorima o djelu i ugovorima o privremenim i povremenim poslovima u institucijama BiH“ i „Telekomunikacijska rješenja u institucijama BiH“, da o planiranim i poduzetim aktivnostima po navedenim revizijama učinka, u roku od 40 dana, informiraju Povjerenstvo za financije i proračun Doma naroda putem Ureda za reviziju institucija BiH.

2.2. Vijeće ministara

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

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

Realizacija zaključaka Vijeća ministara je oko 33%.

Iako određena izvješća revizije učinka nije razmatralo, utvrđeno je da je Vijeće ministara poduzimalo određene aktivnosti koje se tiču tema i preporuka koje su bile predmet izvješća revizije učinka.

Vijeće ministara je razmatralo četiri od osam izvješća revizije učinka.

Vijeće ministara je obvezno razmatralo zaključke Parlamentarne skupštine na temelju pet izvješća revizije učinka.

U narednoj tablici prikazano je vrijeme razmatranja izvješća revizije učinka i/ili zaključaka domova Parlamentarne skupštine vezanih za izvješća revizije učinka.

⁷ 4. sjednica Povjerenstva za financije i proračun Doma naroda, 27.05.2015. godine

Tablica br. 4: Pregled datuma razmatranja izvješća/zaključaka

R. br.	Izvješće	Datum razmatranja		
		Izvješće	Zaključci Zastupničkog doma	Zaključci Doma naroda
1	Rad povjerenstava institucija BiH	03.09.2013.	11.09.2013.	/
2	Uvjeti za efikasnu i efektivnu kontrolu PDV-a i prisilnu naplatu duga	/	/	/
3	Upravljanje robom oduzetom u carinskim postupcima		24.10.2013. 06.11.2013.	28.11.2013.
4	Efikasnost FIPA-e u privlačenju stranih investicija u BiH	/	/	/
5	Rezultati reforme javne uprave	/	/	/
6	Pretpostavke za efikasan rad Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije	09.07.2014.	30.07.2014.	/
7	Telekomunikacijska rješenja u institucijama BiH	09.07.2014.	/	11.09.2014.
8	Upravljanje ugovorima o djelu i ugovorima o privremenim i povremenim poslovima	09.07.2014.	/	11.09.2014.

Izvor: Ured za reviziju, zapisnici sa sjednica Vijeća ministara

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

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

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

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

Zaključci Vijeća ministara na temelju izvješća revizije učinka se prate u sklopu svih zaključaka Vijeća ministara. Konstatirano je da se realizacija zaključaka Vijeća ministara pratila za kalendarsku godinu. Prema navodima sugovornika iz Generalnog tajništva praksa je promijenjena i od 2015. godine se prati realizacija svih zaključaka aktuelnog saziva Vijeća ministara. Također, konstatirano je da se ne prati realizacija zaključaka kojim su delegirana zaduženja za sve institucije.

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

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

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



3. Poduzete aktivnosti institucija na realizaciji preporuka po pojedinačnim izvješćima

U ovom poglavlju su po pojedinačnim izvješćima revizije učinka prezentirani motivi i ciljevi revizije, nalazi, prezentacija izvješća i reakcije na objavljeno izvješće, dane preporuke i aktivnosti koje su poduzete na realizaciji preporuka kao i zaključci o praćenju za svako izvješće pojedinačno.

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

U narednoj tabeli prezentiran je pregled broja institucija koje su dostavile odgovor o poduzetim aktivnostima po izvješćima koji sadrže preporuke upućene svim institucijama.

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

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

Izvor: Ured za reviziju

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

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

¹⁰ MCP, MVTEO, MVP, MKP

3.1. Rad povjerenstava institucija BiH

Cilj, motiv i glavni nalazi i zaključci revizije

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

Cilj revizije je bio utvrditi da li su povjerenstva opravdala svoje postojanje, odnosno analizirati da li one na učinkovit način izvršavaju dodijeljene zadatke i ostvaruju postavljene ciljeve, da li se isplate naknada povjerenstvima vezuju za ostvarivanje rezultata rada, te analizirati da li je Vijeće ministara pravodobno poduzimalo potrebne mjere i usmjeravalo povjerenstva da učinkovito realiziraju postavljene zadatke.

Revizijom je utvrđeno sljedeće:

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

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

Prezentacija Izvješća i reakcije

Izvješće je 08.07.2013. godine dostavljeno Povjerenstvu za financije i proračun Zastupničkog doma, Povjerenstvu za financije i proračun Doma naroda, Predsjedništvu, Generalnom tajništvu Vijeća ministara, MFT i institucijama/povjerenstvima iz uzorka.

Izvješće je istovremeno objavljeno na web stranici Ureda za reviziju i izdato je priopćenje za javnost.

Mediji su, također, ispratili objavu Izvješća.¹¹

Zastupnički dom je razmatrao i usvojio Izvješće uz dodatni zaključak.¹² Dom naroda je razmatrao i usvojio Izvješće¹³ bez dodatnih zaključaka.

Vijeće ministara je razmatralo Izvješće¹⁴, kao i dodatni zaključak Zastupničkog doma povodom Izvješća.¹⁵

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

¹² 52. sjednica Zastupničkog doma, 29.08.2013. godina:

Zastupnički dom obvezuje Vijeće ministara da do kraja godine definira jasne standarde za osnivanje i rad povjerenstava institucija BiH, držeći se preporuka i kriterija sadržanih u izvješću.

¹³ 32. sjednica Doma naroda, 12.09.2013. godina:

¹⁴ 62. sjednica Vijeća ministara, 03.09.2013. godina:

Vijeće ministara je upoznato s izvješćem revizije učinka.

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

uspostaviti jasni kriteriji i pravila za formiranje povjerenstava i drugih radnih tijela institucija BiH koja im pomažu u radu; osigurati definiranje jasnih zadataka i mjerljivih rezultata koje povjerenstva i druga radna tijela trebaju ostvariti, a koji će biti temelj za praćenje efikasnosti njihovog rada; isplata naknada za rad u povjerenstvima i drugim radnim tijelima temeljiti na rezultatima koji se ostvare u odnosu na postavljene ciljeve; uspostaviti evidenciju osnovanih povjerenstava i drugih radnih tijela.

¹⁵ 63. sjednica Vijeća ministara, 11.09.2013. godina:

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

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

STUPANJ REALIZACIJE**POČETNE AKTIVNOSTI****Preporuka 2:**

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

STUPANJ REALIZACIJE**POČETNE AKTIVNOSTI****Preporuka 3:**

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

STUPANJ REALIZACIJE**POČETNE AKTIVNOSTI****Preporuka 4:**

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

STUPANJ REALIZACIJE**POČETNE AKTIVNOSTI**

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

Zaključci

Na temelju provedene analize aktivnosti institucija po preporukama revizije učinka za izvješće „Rad povjerenstava institucija BiH“ mogu se iznijeti sljedeći zaključci:

- ❖ Nijedna preporuka nije realizirana u potpunosti i sve se nalaze u početnim fazama realizacije.
- ❖ Iako je od objave izvješća revizije proteklo duže vremensko razdoblje, malo je urađeno na sustavnom unapređenju ove oblasti.
- ❖ Aktivnosti koje su poduzimane nisu bile usmjerene na uspostavu jasnih kriterija i pravila za formiranje povjerenstava i drugih radnih tijela, a bile su bez akcentiranja i povezivanja ciljeva koji se žele postići radom tih povjerenstava i bez dovođenja u vezu naknade za rad u povjerenstvima i ostvarenih rezultata.
- ❖ Aktivnosti koje su poduzimane su se odnosile na definiranje visine naknade i knjigovodstvenog evidentiranja.

¹⁶ Službeni glasnik BiH, 88/15

¹⁷ Mjesečno – maksimalno do visine osnovice za obračun plaće uposlenima u institucijama BiH;
Godišnje – maksimalno do visine 12 mjesečnih naknada i ne može se prekoračiti ni učešćem u radu više i/ili različitih radnih tijela.

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

Cilj, motiv i glavni nalazi i zaključci revizije

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

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

- ograničenja koja se odnose na interne propise,
- neadekvatnu dostupnost potrebnih informacija,
- planiranje koje nije utemeljeno na pouzdanim analizama i procjeni rizika,
- slabu tehničku opremljenost i nemotiviranost uposlenih,
- nerazvijen sustav unutarnjih kontrola i borbe protiv korupcije te
- neadekvatne evaluacije i neefikasan sustav izvješćivanja.

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

Prezentacija Izvješća i reakcije

Izvješće je 10.07.2013. godine dostavljeno Povjerenstvu za financije i proračun Zastupničkog doma, Povjerenstvu za financije i proračun Doma naroda, Predsjedništvu, Generalnom tajništvu Vijeća ministara, MFT, UNO i Upravnom odboru UNO.

Izvješće je istovremeno objavljeno na web stranici Ureda za reviziju i izdato je priopćenje za javnost.

Mediji su, također, ispratili objavu Izvješća.¹⁸

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

Vijeće ministara nije razmatralo Izvješće.

Aktivnosti institucija na realizaciji preporuka

UNO

Preporuka 1:

Poduzeti aktivnosti na identificiranju svih internih propisa koji utječu na efikasnost i efektivnost kontrolnih aktivnosti i aktivnosti prinudne naplate i poduzeti aktivnosti na njihovom unapređenju.

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

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

STUPANJ REALIZACIJE

DJELOMIČNO

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

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

Prema navodima UNO u cilju realizacije ove preporuke kontinuirano se radilo na identificiranju propisa koji utječu na efikasnost i efektivnost kontrola PDV-a i prinudne naplate duga. U nastavku su prezentirane poduzimane aktivnosti.

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

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

Donesen je novi Naputak o prinudnoj naplati.

Na daljnje postupanje UO UNO su dostavljeni prijedlozi sljedećih propisa:

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

Također, prema navodima UNO u tijeku je rad na:

- potpisivanju ugovora o burzanskom posredovanju na tržištu FBiH,
- novom Naputku o postupku povrata PDV-a i odobravanju poreznog kredita na temelju podnošenja PDV prijava.

Preporuka 2:

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

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

STUPANJ REALIZACIJE

DJELIMIČNO

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

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

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

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

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

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

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

Preporuka 3:

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

STUPANJ REALIZACIJE

DJELOMIČNO

UNO je poduzimala određene aktivnosti prema navedenoj preporuci. Iako nisu poduzete aktivnosti na strateškoj razini, evidentan je određeni napredak u namjeri da se odjel za kontrolu rizika ojača i postavi kao ključni segment u planiranju kontrolnih aktivnosti.

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

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

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

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

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

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

Preporuka 4:

Poduzeti aktivnosti na izradi i sačinjavanju Strategije upravljanja ljudskim resursima kako bi se stvorili uvjeti za kvalitetan razvoj ljudskih potencijala, što će doprinijeti efikasnosti i efektivnosti provođenja kontrola PDV-a i prinudne naplate duga. Razmotriti mogućnost organiziranja i održavanja većeg broja internih obuka, kao i modalitete obvezne edukacije, provjere znanja i internog prijenosa znanja. Također, potrebno je raditi na stvaranju kadrova koji će biti specijalizirani za određene oblasti poslovanja poreznih obveznika i različite postupke prinudne naplate. Analizirati utjecaj demotivirajućih faktora i poduzeti odgovarajuće mjere u cilju postizanja većeg stupnja zadovoljstva uposlenih na poslovima kontrole PDV-a i prinudne naplate, kako elementima financijske motivacije, tako i osiguravanjem boljih materijalno-tehničkih uvjeta za rad.

STUPANJ REALIZACIJE**DJELOMOČNO**

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

Iz dostavljene dokumentacije vidljivo je da su u razdoblju od objavljivanja izvješća realizirane razne obuke (novoupisani, računovodstvo, financije, informacijske tehnologije, upravni postupak), studijska putovanja, radionice.

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

Također, prema navodima UNO, razvijen je model praktičnog osposobljavanja u vidu kombiniranja inspektorskih parova različitih razina znanja i iskustva, organiziranje kontrola sa inspektorima iz svih RC i uspostavljen je sustav za ocjenjivanje službenika, koje se temelji na realnom ocjenjivanju prema ostvarenom učinku.

UNO je je pripremila prijedlog novog Pravilnika o ovlaštenjima i ovlaštenim službenim osobama UNO kojim se pokušava na kvalitetniji način definirati pitanje ovlaštenja i ovlaštenih službenih osoba raspoređenih za obavljanje poslova iz osnovne djelatnosti UNO u okviru njene zakonom utvrđene nadležnosti. Prijedlog Pravilnika o ovlaštenjima i ovlaštenim službenim osobama UNO je dostavila UO UNO 21.10.2015. godine na odobravanje.

Preporuka 5:

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

Uskladiti rad unutarnje revizije sa važećim propisima, unaprijediti sustav unutarnjih kontrola u cilju izgradnje sustava kojim će se omogućiti efikasno preventivno djelovanje na otkrivanju, odnosno otklanjanju uočenih nedostataka.

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

STUPANJ REALIZACIJE**DJELOMIČNO**

Pravilnikom o unutarnjoj organizaciji iz 2013. godine je sistematiziran Odjel za unutarnju reviziju. Prema podacima financijske revizije za 2015. godinu, od četiri sistematizirana radna mjesta u Odjelu za unutarnju reviziju popunjena su tri.

Donesen je Pravilnik o financijskom upravljanju i kontroli u UNO u listopadu 2015. godine.



Prema navodima UNO, uspostavljen je sustav unutarnjih kontrola na način da su identificirani poslovni procesi u Obrazac poslovnih procesa, sačinjene mape i uvrštene u Obrazac Mape. Izvršena je procjena rizika za svaki poslovni proces i sačinjen Obrazac za utvrđivanje i procjenu rizika. Za rezidualne rizike sačinjen je Registar rizika kao i Plan kontrola. Unutarnje kontrole se bilježe u Kontrolne liste. Istim će se kontrolirati kvaliteta rada poreznih inspektora, realizacija mjesečnih planova i sl.

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

Međutim, u izvješću financijske revizije UNO za 2015. godinu, navedeno je da sustav unutarnjih kontrola po COSO modelu, koji se sastoji od pet međusobno povezanih komponenti, kontrolnog okruženja, procjene rizika, kontrolnih aktivnosti, informacija i komunikacija i monitoringa, još uvijek nije u potpunosti uspostavljen.

Preporuka 6:

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

STUPANJ REALIZACIJE**DJELOMIČNO**

UNO je poduzela određene aktivnosti prema navedenoj preporuci. Unapređenje sustava evaluacije i izvješćivanja je kontinuirana aktivnost koju će biti potrebno provoditi i u narednom razdoblju.

Iz dostavljenog odgovora UNO i dostavljenih dokaza slijedi da su uvedene izmjene šifri brojeva kojima se ukazuje na temelju kontrole kroz IS ALICE koje se zadaju prilikom izdavanja naloga za kontrolu, a stvaraju se uvjeti za detaljnije analize temelja zadanih kontrola i efekata koji su na tom temelju postignuti.

Također, prema navodima UNO, izvršena je identifikacija izvješća koja su nepotrebna, unaprijeđena su ona koja su potrebna i uvedena nova izvješća (usporedno izvješće o rezultatima rada kontrolnih organizacijskih jedinica, izvješće o statusu i efektima kontrola predloženih od strane Odjela za rizike, izvješće o zahtjevu obveznika za obračun pozitivne kamate, poređenje planiranih i poduzetih kontrola, mjesečna izvješća o rezultatima poreznih inspektora, mjesečna izvješća sa obrazloženjima o porastu izvršenih povrata, kvartalno i godišnje izvješćivanje UO UNO o realizaciji odluka o količinama dizel goriva).

Reviziji su predloženi dokazi o uvođenju obveze mjesečnog izvješćivanja po inspektorima sa obrascima. Također, predloženi su i obrasci Izvješća o realizaciji plana kontrola i efekata kontrola.

UO UNO**Preporuka 1:**

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

STUPANJ REALIZACIJE**POČETNE AKTIVNOSTI**

Prema navodima UO UNO, UNO je dostavila prijedlog novog Pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika o registraciji i upisu u jedinstveni Registar obveznika neizravnih poreza

kao i Prijedlog pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika o primjeni Zakona o PDV-u. Razmatranje istih je planirano na narednim sjednicama.

Iako je UNO u prosincu 2014. godine dostavila Prijedlog pravilnika o kontroli i ograničenoj provjeri neizravnih poreza, prema dobivenim informacijama iz UO UNO, isti je početkom 2016. godine vraćen na doradu i usklađivanje sa Jedinostvenim pravilima za izradu pravnih propisa.

Za izmjene pravilnika o unutarnjoj organizaciji, koje je UNO u prosincu 2014. godine dostavila UO UNO na daljnje postupanje nisu dostavljene informacije da li su iste razmatrane na sjednicama UO UNO, iako je od dostave prošlo više od godinu dana.

Preporuka 2:

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

STUPANJ REALIZACIJE	NISU PODUZETE AKTIVNOSTI
---------------------	--------------------------

U dostavljenom odgovoru o poduzetim aktivnostima, UO UNO ne navodi koje aktivnosti su poduzete po ovoj preporuci.

Preporuka 3:

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

STUPANJ REALIZACIJE	NISU PODUZETE AKTIVNOSTI
---------------------	--------------------------

U dostavljenom odgovoru o poduzetim aktivnostima, UO UNO ne navodi koje aktivnosti su poduzete po ovoj preporuci.

Preporuka 4:

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

STUPANJ REALIZACIJE	DJELOMIČNO
---------------------	------------

Prema navodima UO UNO, kroz izvješća o radu UNO su upoznati sa stanjem i aktivnostima kao i sa stanjem provođenja kontrole i, kroz prijedloge mjera, nalažu UNO da redovito prati stanje u oblasti provođenja kontrole pravilnosti primjene propisa neizravnih poreza i naplate prihoda.

UO UNO je razmatrao Informaciju o stanju i radu u UNO²², istu usvojio i zadužio UNO da i dalje poduzima sve mjere koje su joj na raspolaganju u cilju nastavka rasta ubranih prihoda i povećanja učinkovitosti naplate, kao i u cilju sprječavanja porezne evazije, s posebnim akcentom na naplati dugovanja.

Usvajanjem novog Pravilnika o unutarnjoj organizaciji i okončanjem konkursa za prijem uposlenih u srpnju 2014. godine značajno se popravila kadrovska popunjenost UNO.

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



Zaključci

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

- ❖ Nijedna preporuka nije realizirana u potpunosti.
- ❖ Od ukupno 10 danih preporuka, sedam je djelomično realizirano, za jednu je realizacija u početnoj fazi, a za dvije nisu prezentirane informacije o poduzetim aktivnostima.
- ❖ Najviše aktivnosti je poduzimano na izmjenama propisa kojima se uređuje oblast kontrole PDV-a i prisilne naplate duga.
- ❖ Za određene aktivnosti koje je UNO poduzimala, konačna realizacija zavisi od daljnjeg postupanja UO UNO, i spremnosti na suradnju drugih institucija na koje UNO ne može utjecati.
- ❖ Utvrđeno je nepravodobno postupanje UO UNO po dostavljenim materijalima od strane UNO. Određeni materijali su u proceduri i više od jedne godine.

3.3. Upravljanje robom oduzetom u carinskim postupcima

Cilj, motiv i glavni nalazi i zaključci revizije

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

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

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

Glavni nalazi su sljedeći:

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

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

Prezentacija Izvješća i reakcije

Izvješće je 10.07.2013. godine dostavljeno Povjerenstvu za financije i proračun Zastupničkog doma, Povjerenstvu za financije i proračun Doma naroda, Predsjedništvu, Vijeću ministara, UNO, UO UNO, Generalnom tajništvu Vijeća ministara, MFT-u, MKP-u, MLJPI-u i MS-u.

Izvješće je istovremeno objavljeno na web stranici Ureda za reviziju i izdano je priopćenje za javnost.

Mediji su, također, ispratili objavu Izvješća.²³

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

²³ Primjeri naslova: <http://www.6yka.com/novosti/45783/buka-analiza-zbog-nerada-nadleznih-propada-roba-vrijedna-milione-maraka>
<http://www.abc.ba/novost/17313/zbog-nerada-nadleznih-propada-roba-vrijedna-milione-maraka>
<http://www.nezavisne.com/novosti/bih/Milioni-maraka-propadaju-u-carinskim-skladistima/210920>

²⁴ 53. sjednica Zastupničkog doma, 19.09.2013. godine:
Zastupnički dom je usvojio Izvješće zajedno sa preporukama sadržanim u njemu koje se odnose na UNO i UO UNO (uputio prijedloge zaključaka Povjerenstvu za financije i proračun, radi sistematiziranja i predlaganja jedinstvenih zaključaka).

54. sjednica Zastupničkog doma, 07.10.2013. godine:



Vijeće ministara nije razmatralo Izvješće, već samo dodatne zaključke Parlamentarne skupštine povodom Izvješća.²⁵

Aktivnosti institucija na realizaciji preporuka

Vijeće ministara

Vijeće ministara je, na temelju razmatranja zaključaka Parlamentarne skupštine po navedenom izvješću, za realizaciju svih zaključaka i preporuka revizije zadužilo UNO.

Preporuka 1:

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

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

STUPANJ REALIZACIJE

POČETNE AKTIVNOSTI

Vijeće ministara je u rujnu 2013. godine imenovalo Radnu grupu za utvrđivanje i kompletiranje svih podataka i dokumenata o pravosnažno oduzetim vozilima UNO. Prema navodima UNO i MKP Radna grupa je završila zadatak i izvješće dostavila kako je i određeno MKP na postupanje. Prema dostavljenim informacijama iz MKP, pojedinačna izvješća Radne grupe su dostavljena SIPA-i.

Prema navodima UNO, za potrebe realiziranja ove preporuke i preporuka koje se tiču uspostavljanja kontinuiranog procesa i efikasnog sustava doniranja oduzete robe, UNO je, u listopadu 2013. godine, dva puta u 2013. godini i jedanput u rujnu 2014. godine predlagala Vijeću ministara održavanje zajedničkog sastanka. Prema navodima UNO do istih nije došlo.

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

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

2. Zastupnički dom traži od UNO da do kraja prosinca 2013. godine usvoji cjelovit pravilnik o upravljanju robom oduzetom u carinskom postupku, kojim će se normativno i institucionalno riješiti nedostaci i propusti u upravljanju tom robom koji su identificirani u Izvješću.

33. sjednica Doma naroda, 05.11.2013. godine:

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

²⁵ 66. sjednica Vijeća ministara, 24.10.2013. godine:

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

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

67. sjednica Vijeća ministara, 06.11.2013. godine:

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

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

72. sjednica Vijeća ministara, 28.11.2013. godine:

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

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

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

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

STUPANJ REALIZACIJE**POČETNE AKTIVNOSTI**

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

Za potrebe realiziranja preporuke koja se tiče uspostavljanja kontinuiranog procesa i efikasnog sustava doniranja oduzete robe, UNO je, u listopadu 2013. godine, dva puta, pa ponovo u rujnu 2014. godine, predlagala održavanje zajedničkog sastanka predstavnika UNO i Vijeća ministara. Prema navodima UNO do istih nije došlo.

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

UNO je u prosincu 2014. godine dostavila Informaciju Vijeću ministara.

UO UNO**Preporuka 1:****Izraditi strateški okvir sa jasno definiranim ciljevima koji će sustavno regulirati upravljanje oduzetom robom.**

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

STUPANJ REALIZACIJE**NISU PREDUZETE AKTIVNOSTI**

U dostavljenom odgovoru UO UNO, nisu prezentirane informacije o aktivnostima na realizaciji ove preporuke.

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

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

STUPANJ REALIZACIJE**POČETNE AKTIVNOSTI**

Iako UO UNO u svom dopisu nije prezentirao aktivnosti na realizaciji ove preporuke, na temelju dostupnih informacija su konstatirane određene aktivnosti. UNO je u ožujku 2014. godine dostavio UO UNO novi Prijedlog odluke o prodaji carinske robe. UO UNO je u travnju 2014. godine raspravljao o predmetnoj Odluci i dao zaduženje povjerenstvu za doradu iste. Povjerenstvo je ravnatelju u travnju 2014. godine, pa ponovo u svibnju 2015. godine, dostavilo Prijedlog odluke. Nakon usuglašavanja unutar sektora UNO i Povjerenstva novi Prijedlog odluke je dostavljen ravnatelju u studenom 2015. godine, pa ponovo sa izmijenjenim obrascima u siječnju 2016. godine. Povjerenstvo je u tijeku 2016. godine konačnu verziju Prijedloga odluke dostavilo UO UNO. Reviziji nisu prezentirane informacije o daljnjim aktivnostima UO UNO na donošenju ove Odluke.

UNO

Preporuka 1:

Efikasno koristiti i unaprijediti vlastite kadrovske i skladišne kapacitete.

To podrazumijeva pravodobnu primjenu usvojenog Pravilnika o unutarnjoj organizaciji i sistematizaciji koji predviđa radna mjesta i identificira odgovornosti za upravljanje oduzetom robom. UNO treba analizirati stanje i uvjete u skladištima u kojima se čuva oduzeta carinska roba. Ovo će pomoći da se osiguraju adekvatni uvjeti za čuvanje i skladištenje koji će osigurati očuvanje robe i njene vrijednosti.

STUPANJ REALIZACIJE**DJELOMIČNO**

Novim Pravilnikom o unutarnjoj organizaciji je formirana organizacijska jedinica – Grupa za oduzetu robu, i u okviru Odsjeka za poslovne usluge pri regionalnim centrima su predviđena radna mjesta stručnih suradnika za oduzetu robu i suradnik za oduzetu robu, ukupno 18 sistematiziranih radnih mjesta. Prema podacima financijske revizije za 2015. godinu popunjeno je 10.

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

Preporuka 2:

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

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

STUPANJ REALIZACIJE**DJELOMIČNO**

Prema navodima UNO, za potrebe realizacije ove preporuke, ravnatelj UNO je u ožujku 2014. godine donio:

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

Iako se od 2011. godine odvijaju aktivnosti oko donošenja Odluke o procedurama i kriterijima za doniranje robe koja je oduzeta, zaplijenjena ili ustupljena UNO, ista još nije donesena. Donošenje iste je u nadležnosti Vijeća ministara. Posljednja aktivnost je dostava Prijedloga

odluke ravnatelju UNO u srpnju 2013. godine. Nema informacija da je UNO dostavila prijedlog iste na razmatranje Vijeću ministara. Međutim, UNO je u cilju uspostavljanja kontinuiranog procesa i efikasnog sustava doniranja oduzete robe, i donošenja ove Odluke, više puta predlagala održavanje zajedničkog sastanka predstavnika UNO i Vijeća ministara. Prema navodima UNO do istih nije došlo.

Preporuka 3:

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

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

STUPANJ REALIZACIJE**DJELOMIČNO**

UNO je u ožujku 2014. godine dostavio UO UNO novi Prijedlog odluke o prodaji carinske robe. UO UNO je u travnju 2014. godine raspravljao o predmetnoj Odluci i zadužio povjerenstvo za doradu iste. Povjerenstvo je ravnatelju u travnju 2014. godine, pa ponovo u svibnju 2015. godine, dostavilo Prijedlog odluke. Nakon usuglašavanja unutar sektora UNO i Povjerenstva novi Prijedlog odluke je dostavljen ravnatelju u studenom 2015. godine pa ponovo, sa izmijenjenim obrascima, u siječnju 2016. godine. Povjerenstvo je u travnju 2016. godine konačnu verziju Prijedloga odluke dostavilo UO UNO.

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

Zaključci

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

- ❖ Nijedna preporuka nije realizirana u potpunosti.
- ❖ Od ukupno sedam danih preporuka, tri su djelomično realizirane, za tri je realizacija u početnoj fazi, a za jednu nisu prezentirane informacije o poduzetim aktivnostima.
- ❖ Iako su aktivnosti na rješavanju problema oduzetih motornih vozila pokrenute još 2013. godine, nema informacija da je isti riješen.
- ❖ Još uvijek nije uspostavljen kontinuiran proces i efikasan sustav doniranja oduzete robe, niti izrađen strateški okvir sa jasno definiranim ciljevima koji će sustavno regulirati upravljanje oduzetom robom.
- ❖ Propisi o prodaji carinske robe i procedurama i kriterijima za doniranje robe koja je oduzeta, zaplijenjena ili ustupljena UNO su u procesu unapređenja i donošenja više od dvije godine.



- ❖ Većina poduzetih aktivnosti UNO se odnosi na izradu i donošenja propisa koji se tiču oduzete robe, pri čemu je utvrđeno nepravodobno postupanje. Određeni prijedlozi akata nisu upućeni na daljnje postupanje i preko godinu dana.
- ❖ Za određene aktivnosti koje je UNO poduzimala, konačna realizacija zavisi od daljnjeg postupanja UO UNO, i spremnosti na suradnju drugih institucija na koje UNO ne može utjecati.
- ❖ Ni Vijeće ministara ni UO UNO nisu aktivno poduzimale mjere na sustavnom unapređenju ove oblasti.

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

Cilj, motiv i glavni nalazi i zaključci revizije

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

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

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

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

Prezentacija Izvješća i reakcije

Izvješće je 20.12.2013. godine dostavljeno Povjerenstvu za financije i proračun Zastupničkog doma, Povjerenstvu za financije i proračun Doma naroda, Predsjedništvu, Generalnom tajništvu Vijeća ministara, FIPA-i, UO FIPA-e, MFT-u, MVTEO-u, Vanjskotrgovinskoj komori BiH, Privrednoj komori RS, Privrednoj komori FBiH i FIC investitorima.

Izvješće je istovremeno objavljeno na web stranici Ureda za reviziju i izdato je priopćenje za javnost.

Mediji su, također, ispratili objavu Izvješća.²⁶

²⁶Primjeri naslova: <https://www.bhdani.ba/portal/clanak/895/e-uvodnik/kljucno-pitanje-stranih-investicija>
<http://www.vecernji.ba/godisnje-potrose-15-milijuna-km-a-stranog-kapitala-nigdje-925368>
http://www.glassrpske.com/novosti/vijesti_dana/FIPA-obmanjuje-investitore/lat/144090.html
<http://swot.ba/wordpress/revizija-ucinka-pokazala-fipa-neefikasna/>
<http://novovrijeme.ba/trinac-fipa-nije-jedina-institucija-koja-kreira-poslovni-imidz-bih/>



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

Vijeće ministara nije razmatralo Izvješće.

Aktivnosti institucija na realizaciji preporuka

FIPA

Preporuka 1:

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

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

Preporuka 2:

<i>Iskoristiti vlastite unutarnje kapacitete i u najkraćem roku intenzivirati aktivnosti na prikupljanju, ažuriranju i predstavljanju aktuelnih podataka o mogućnostima ulaganja u BiH.</i>	
STUPANJ REALIZACIJE	DJELOMOČNO

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

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

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

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

Preporuka 3:

<i>Izvršiti pažljivu analizu postojećeg dokumenta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta i po potrebi predložiti njegovu izmjenu.</i>	
STUPANJ REALIZACIJE	POTPUNO

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

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

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

**Preporuka 4:**

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

STUPANJ REALIZACIJE**DJELIMIČNO**

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

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

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

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

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

Preporuka 5:

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

STUPANJ REALIZACIJE**DJELOMIČNO**

Prema navodima FIPA-e, Vijeće ministara i UO FIPA-e kontinuirano se informiraju o mjerama za unapređenje poslovnog okruženja kao i stanju stranih investicija i analizama koje se tiču rangiranja BiH u svjetskim izvješćima, a koji mogu da utječu na investiranje. Uvidom u Analizu stranih izravnih investicija u BiH za 2014. godinu i Pregled i analizu svjetskih izvješća značajnih za privlačenje stranih investicija, nije uočeno da iste sadrže zaključke, prijedloge ili preporuke prema nadležnim institucijama.

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

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

Preporuka 6:

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

STUPANJ REALIZACIJE**POČETNE AKTIVNOSTI**

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

²⁸ <http://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=1363>

Konstatirano je da, u poređenju sa razdobljem vršenja revizije, stranica nije unaprijeđena prema kriterijima i nalazima revizije. Nedostaje baza podataka o domaćim kompanijama po sektorima djelatnosti i sa njihovim osnovnim podacima; sadržaj stranice se može pregledati i dalje samo na jednom međunarodnom jeziku (engleski), određeni podaci nisu na određenim dokumentima ažurni ni dostupni (slobodne zone, sporazumi, FIPA letak opći, itd.).

Preporuka 7:

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

STUPANJ REALIZACIJE**DJELOMIČNO**

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

Iz izvješća o radu FIPA-e i uvidom u web stranicu konstatirana su unapređenja u odnosu na stanje utvrđeno u razdoblju revizije (broj medijskih članaka, priopćenja i sl.).

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

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

UO FIPA**Preporuka 1:**

Što hitnije uspostaviti i kontinuirano unapređivati suradnju sa Vijećem ministara i ostalim institucijama državne razine, vladama entiteta i BD-a, kao i ostalim institucijama nadležnim za kreiranje imidža i privlačenje stranih investicija u BiH. Ovo će omogućiti efikasnije izvršavanje zakonom definiranih obveza i pravodobno utvrđivanje strateških ciljeva za efikasnije privlačenje stranih investicija u BiH.

STUPANJ REALIZACIJE**POČETNE AKTIVNOSTI**

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

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

Preporuka 2:

Što hitnije osigurati analizu stupnja implementacije postojećeg strateškog dokumenta.

STUPANJ REALIZACIJE**POTPUNO**

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

**Preporuka 3:**

Sukladno dobivenim rezultatima, definirati realne strateške ciljeve koje BiH treba ostvariti na polju promocije i privlačenja stranih investicija. Ovo zahtijeva određivanje pravaca djelovanja, definiranje nosilaca i rokova za realizaciju ključnih aktivnosti.

STUPANJ REALIZACIJE**POČETNE AKTIVNOSTI**

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

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

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

Vijeće ministara

Iako Vijeće ministara nije razmatralo izvješće revizije učinka, konstatirane su određene aktivnosti koje se tiču preporuka iz izvješća.

Preporuka 1:

Aktivnije uključivanje u definiranje strateških ciljeva koji se odnose na privlačenje stranih investicija u BiH. Ovo zahtijeva definiranje vremenski mjerljivih rezultata koji se trebaju ostvariti, odnosno razina stranih ulaganja koja se u BiH trebaju realizirati u danom vremenskom razdoblju, što se može realizirati kroz efikasnu dvosmjernu komunikaciju sa UO FIPA-e.

STUPANJ REALIZACIJE**POČETNE AKTIVNOSTI**

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

Preporuka 2:

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

STUPANJ REALIZACIJE**POČETNE AKTIVNOSTI**

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

Preporuka 3:

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

STUPANJ REALIZACIJE**DJELOMIČNO**

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



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

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

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

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

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

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

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

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

Zaključci

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

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

3.5. Rezultati reforme javne uprave

Cilj, motiv i glavni nalazi i zaključci revizije

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

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

Nalazi revizije ukazuju da:

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

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

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

Prezentacija Izvješća i reakcije

Izvješće je 30.12.2013. godine dostavljeno Povjerenstvu za financije i proračun Zastupničkog doma, Povjerenstvu za financije i proračun Doma naroda, Predsjedništvu, Vijeću ministara, Generalnom tajništvu Vijeća ministara, MFT-u, UKRJU-u, DEI-u, MP-u i ADS-u.

Izvješće je istovremeno objavljeno na web stranici Ureda za reviziju i izdano je priopćenje za javnost.

Mediji su, također, ispratili objavu Izvješća.³⁰

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

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

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

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

Aktivnosti institucija na realizaciji preporuka**Institucije BiH**

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

Preporuka 1:

Institucije BiH trebaju provoditi reformske aktivnosti sve dok UKRJU ne potvrdi postignuće reformskih ciljeva.

Institucije trebaju prihvatiti reforme i unapređivati prakse rada, pratiti i izvješćivati o reformskim rezultatima, poduzimati i predlagati korektivne mjere i aktivnosti dok se reformski ciljevi ne postignu i ne potvrde.

STUPANJ REALIZACIJE

DJELOMIČNO

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

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

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

Što se tiče studije slučaja provedene revizije učinka, prema izvješćima ADS o ocjenjivanju državnih službenika za 2014. i 2015. godinu, evidentno je da institucije i dalje ne dostavljaju ADS izvješća o izvršenom ocjenjivanju državnih službenika. Prema istim, manje od 40 institucija je u danom razdoblju dostavilo svoja izvješća o ocjenjivanju.

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

Preporuka 2:

Institucije BiH, odgovorne za praćenje i osiguravanje održivosti reformskih rezultata prema razrađenim pokazateljima uspjeha, trebaju prikupljati i analizirati podatke i informacije o postignutim reformskim rezultatima te, na temelju istih, poduzimati korektivne mjere i aktivnosti koje će voditi uspješnom okončanju započetih reformi.

STUPANJ REALIZACIJE

POČETNE AKTIVNOSTI

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

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

³³ AS, MLJPI

³⁴ Vijeće za državnu pomoć, ADS, FIPA, SIP, IIV, SHJ, Parlamentarna skupština, MCP, URŽ, IDDEA

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

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

Međutim, konstatirano je da je ADS redovito dostavljao Vijeću ministara izvješća o ocjenjivanju državnih službenika.

Prema izvješćima ADS o ocjenjivanju državnih službenika za 2014. i 2015. godinu, broj institucija koje dostavljaju izvješća o izvršenom ocjenjivanju državnih službenika se nije značajnije povećao. Prema istim, manje od 40 institucija je u danom razdoblju dostavilo svoja izvješća o ocjenjivanju. U istim se navodi da je ADS poduzela sve iz svoje nadležnosti kako bi institucije poštivale obvezu ocjenjivanja, da ADS nema veće nadležnosti po ovom pitanju i da drugi nadležni organi koji vrše upravni nadzor nad radom institucija BiH mogu utjecati da institucije BiH ozbiljnije shvate proces ocjenjivanja, kao i svoju obvezu dostavljanja ADS pojedinačnih izvješća o izvršenom ocjenjivanju za svako razdoblje ponaosob.

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

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

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

UO Fonda za reformu javne uprave

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

Preporuka 1:

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

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

STUPANJ REALIZACIJE

DJELOMIČNO

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

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

**Preporuka 2:**

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

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

STUPANJ REALIZACIJE**POČETNE AKTIVNOSTI**

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

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

Preporuka 3:

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

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

STUPANJ REALIZACIJE**POČETNE AKTIVNOSTI**

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

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

Na potrebu unapređenja pokazatelja učinka ukazano je u izvješćima Europske komisije³⁸ i Sigme³⁹.

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

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

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

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

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

³⁹ U Izvješću Sigme o mjerenju početnog stanja u javnoj upravi BiH je konstatirano da najslabiju kariku predstavlja uporaba indikatora učinka, da su indikatori vezani uglavnom za procese i izravne izlazne rezultate aktivnosti te je i izvješćivanje bazirano na izvršenju planiranih aktivnosti i postignuću definiranih ciljeva, a ne na postignutim efektima.

Prema dostavljenim informacijama u tijeku je rad na izradi novog strateškog okvira pri čemu će se raditi na unapređenju sustava monitoringa i evaluacije i indikatora, kao i sustava izvješćivanja sukladno preporukama iz izvješća revizije učinka.

UKRJU

Preporuka 1:

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

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

STUPANJ REALIZACIJE

POČETNE AKTIVNOSTI

U Izvješću o napretku za 2013. godinu, koje je objavljeno nakon izvješća revizije učinka, se pod sekcijom „Unapređenje kvalitete procesa monitoringa“ navodi da su u obzir uzete i preporuke iz izvješća o provedenoj reviziji učinka i ukazano je na značaj korektivnih akcija na koje izvješće revizije učinka ukazuje.

Analizom danih ocjena u izvješćima o napretku, utvrđeno je da UKRJU gotovo i da nije smanjivao ranije dane ocjene postignuća reformskih ciljeva⁴⁰.

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

Naime, prema izvješćima ADS o ocjenjivanju državnih službenika za 2014. i 2015. godinu, evidentno je da institucije BiH i dalje ne ispunjavaju svoju obvezu i ne dostavljaju ADS izvješća o izvršenom ocjenjivanju državnih službenika. Prema istim, manje od 40 institucija (od 68 koje su u obvezi) je u danom razdoblju dostavilo svoja izvješća o ocjenjivanju.

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

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

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

Prema navodima UKRJU u tijeku je rad na izradi novog strateškog okvira pri čemu će se raditi na unapređenju sustava monitoringa i evaluacije i indikatora, kao i sustava izvješćivanja sukladno preporukama iz izvješća revizije učinka.

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

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

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

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

STUPANJ REALIZACIJE**POČETNE AKTIVNOSTI**

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

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

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

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

Preporuka 3:**UKRJU treba utvrditi očekivane reformske rezultate sukladno definiranim pokazateljima uspjeha i općim reformskim ciljevima.**

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

STUPANJ REALIZACIJE**POČETNE AKTIVNOSTI**

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

U Godišnjem izvješću o napretku 2013. godine dane su i opće preporuke: da se treba provesti analiza dosadašnje provedbe reforme javne uprave imajući u vidu ostvarene rezultate, da se na temelju izlaznih rezultata pripreme prijedlozi za naredno srednjoročno razdoblje i da se uspostavi okvir za evaluaciju Strategije za naredno razdoblje kroz razvijanje i definiranje indikatora rezultata i ocjenu učinaka provedenih reformskih aktivnosti iz RAP 1.

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

Također, UKRJU je učestvovao u projektu Svjetske banke i Europske komisije „Razvoj kapaciteta za monitoring i evaluaciju na zapadnom Balkanu i Turskoj“ koji je trebao identificirati indikatore na razini sektora koji bi se ugradili u sektorske strategije. U sklopu projekta radilo se

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

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

Preporuka 4:

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

Osoblje uključeno u nadzor i evaluaciju, članovi NT, KRO i uposleni Jedinice za monitoring i evaluaciju trebaju biti osposobljeni da definiraju mjerljive reformske rezultate sukladno općim reformskim ciljevima.

STUPANJ REALIZACIJE

POČETNE AKTIVNOSTI

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

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

Vijeće ministara**Preporuka 1:**

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

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

STUPANJ REALIZACIJE

POČETNE AKTIVNOSTI

Vijeće ministara je razmatralo i usvojilo godišnja izvješća o napretku za 2013. godinu, siječanj – lipanj 2014. godine, siječanj – lipanj 2015. godine.⁴³

Izvješće za 2014. godinu, iako je upućeno na Vijeće ministara 10. ožujka 2015. godine, još nije razmatrano.

Iako je Vijeće ministara razmatralo i usvajalo izvješća o napretku, konstatirano je da se određene preporuke iz izvješća dane Vijeću ministara ponavljaju iz izvješća u izvješće.

Što se tiče postignuća reformskog cilja studije slučaja iz provedene revizije, konstatirano je da Vijeće ministara nije razmatralo nijedno izvješće o ocjenjivanju, iako ih ADS redovito, dva puta godišnje, dostavlja.

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

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

⁴³ 20. sjednica Vijeća ministara, 26.08.2015. godine

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

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

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

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

Zaključci

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

- ❖ Nijedna preporuka revizije nije realizirana u potpunosti. Od ukupno 10 danih preporuka, dvije su djelomično realizirane, a za osam je realizacija u početnoj fazi.
- ❖ Preko 40% institucija nije dostavilo informacije o poduzetim aktivnostima po preporukama koje se odnose na sve institucije.
- ❖ Iako institucije većinom navode da kontinuirano provode reformske aktivnosti, prihvaćaju reforme i izvještavaju o reformskim rezultatima, prema podacima iz Izvješća o napretku, siječanj – lipanj 2015. godine, realizacija strateških ciljeva iz RAP 1 je 63%, što znači da reforma još nije završena, a Strategija je istekla krajem 2014. godine.
- ❖ Manji broj institucija se bavi analizom podataka i informacija o postignutim reformskim rezultatima i poduzimanjem korektivnih mjera i aktivnosti koje bi vodile uspješnom okončanju započetih reformi.
- ❖ Institucije BiH koje su odgovorne za praćenje realizacije reformskih aktivnosti nisu nam dostavile dokaze da je došlo do značajnijih promjena u izvješćivanju u odnosu na stanje kada je izvješće objavljeno. Institucije su neredovite u izvješćivanju, odnosno njihove informacije su šture i nepotpune. Isto je konstatirano i od strane UKRJU.
- ❖ Poduzimane su ograničene aktivnosti na boljem definiranju ciljeva, indikatora, financijskog okvira, prihvaćenosti projekta u praksi, kao i načina osiguravanja održivosti rezultata provedene reforme, i navedeno se u većini slučajeva planira unaprijediti kroz novu strategiju koja je u procesu donošenja.
- ❖ Iako su za preporuke, koje se tiču boljeg definiranja očekivanih rezultata projekta, razrade kvantitativnih i mjerljivih indikatora napretka projekta kao i monitoringa projekta, poduzete određene aktivnosti, potpuna realizacija preporuka moći će se cijiniti tek nakon što se isti implementiraju i izvrši evaluacija. U razdoblju praćenja

⁴⁴ 115. sjednica Vijeća ministara, 18.12.2014. godine

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



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

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

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

Cilj, motiv i glavni nalazi i zaključci revizije

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

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

U nastavku se daje pregled najvažnijih nalaza ove studije:

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

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

Prezentacija Izvješća i reakcije

Izvješće je 03.06.2014. godine dostavljeno Povjerenstvu za financije i proračun Zastupničkog doma, Povjerenstvu za financije i proračun Doma naroda, Povjerenstvu za izbor i praćenje rada APIK, Predsjedništvu, Generalnom tajništvu Vijeća ministara, MFT, APIK i institucijama iz uzorka.

Izvješće je istovremeno objavljeno na web stranici Ureda za reviziju i izdano je priopćenje za javnost.

Mediji su, također, propratili objavu Izvješća.⁴⁶

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

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

Aktivnosti institucija na realizaciji preporuka

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

⁴⁷ 69. sjednica Zastupničkog doma, 03.07.2014. godina i 39. sjednica Doma naroda, 10.07.2014. godine:
Dom naroda zadužuje Vijeće ministara, APIK i institucije BiH koje su obuhvaćene Izvješćem da u roku od šest mjeseci obavijeste Povjerenstvo za financije i proračun Doma naroda o planiranim i poduzetim aktivnostima na provođenju preporuka iz Izvješća, te o poduzetim aktivnostima upoznaju i Ured za reviziju institucija BiH.

⁴⁸ 104. sjednica Vijeća ministara, 09.07.2014. godine

Vijeće ministara je upoznato sa Izvješćem revizije učinka

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

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



Parlamentarna skupština

Preporuka 1:

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

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

STUPANJ REALIZACIJE**DJELOMIČNO**

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

Preporuka 2:

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

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

STUPANJ REALIZACIJE**POČETNE AKTIVNOSTI**

Konstatirano je da je i dalje omjer članova u Povjerenstvu za izbor i praćenje rada APIK 6:3 u korist članova iz Parlamentarne skupštine, u odnosu na eksterne članove, kao i da je isto načelo donošenja odluka većinom glasova.

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

Preporuka 3:

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

Ovo podrazumijeva kontinuirano i aktivno praćenje stanja u procesu implementacije Strategijom i Akcijskim planom preuzetih obveza, kroz razmatranje izvješća o provedbi Strategije i Akcijskog plana te pravodobno reagiranje na primjetna kašnjenja u provedbi mjera te poduzimanje neophodnih aktivnosti za prevazilaženje istih.

STUPANJ REALIZACIJE**POTPUNO**

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

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

Preporuka 4:

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

U procesu donošenja i usvajanja nove strategije obratiti pozornost na primjenu standarda kontrole kvalitete (analiza potreba, participativnost u procesu pisanja strategije i akcijskog plana, proračun akcijskog plana, metodologija provođenja, nadzora i izvješćivanja, sustav odgovornosti za nepoštivanje obveza, javna rasprava).

STUPANJ REALIZACIJE**DJELOMIČNO**

U Izvješću o radu APIK za 2014. godinu po pitanju izrade nove strategije i u usvojenoj novoj Strategiji navodi se da je ista nadogradnja i kontinuitet Strategije i Akcijskog plana BiH (2009.–2014. godina). Također se navodi da je postignuta usklađenost sa međunarodnim standardima, obvezama zemlje iz ratificiranih antikorupcijskih konvencija sa domaćim zakonodavstvom, ali da se bazira i na dobrim domaćim i međunarodnim praksama. Nova Strategija i Akcijski plan prilagođeni su specifičnostima ustavnog uređenja BiH, bez zadiranja u ustavne nadležnosti nižih razina vlasti, i daju osnovu da niže razine izrade vlastite strategije borbe protiv korupcije te da ih usklade s općim načelima iz strategije na državnoj razini i da su u izradi Strategije učestvovali državni i entitetski predstavnici u suradnji s nevladinim sektorom u BiH.

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

Vijeće ministara**Preporuka 1:**

Redovito provoditi detaljne analize i evaluacije efikasnosti u realizaciji usvojenih strateških dokumenata u oblasti borbe protiv korupcije s ciljem pravodobnog reagiranja na odstupanja.

Ovo podrazumijeva da se, po usvajanju obveza koje proizilaze iz usvojenih strategija i akcijskih planova, provode redovite i detaljne analize praćenja rezultata i evaluacije efikasnosti u implementaciji istih. Analize treba da sadrže informacije o svim problemima sa kojima se nadležne institucije susreću u procesu implementacije obveza sa ciljem pravodobnog reagiranja na odstupanja.

STUPANJ REALIZACIJE**DJELOMIČNO**

Vijeće ministara je, nakon razmatranja zaključaka Zastupničkog doma povodom rasprave o izvješćima Ureda za reviziju o reviziji financijskog poslovanja institucija BiH za 2013. godinu, zadužilo rukovodstva 68 revidiranih institucija da poduzmu sve potrebne mjere radi otklanjanja

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

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



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

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

S obzirom na to da je u svibnju 2015. godine usvojena nova Strategija, a prva izvješća i analize implementacije su predviđena nakon prve godine po usvajanju iste, aktivnosti Vijeća ministara se mogu procjenjivati tek u narednom razdoblju.

Preporuka 2:

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

U procesu donošenja i usvajanja nove strategije obratiti pozornost na primjenu standarda kontrole kvalitete (analiza potreba, participativnost u procesu pisanja strategije i akcijskog plana, proračun akcijskog plana, metodologija provođenja, nadzora i izvješćivanja, sustav odgovornosti za nepoštivanje obveza, javna rasprava).

STUPANJ REALIZACIJE

DJELOMIČNO

Vijeće ministara je u svibnju 2015. godine, na prijedlog APIK, usvojilo Strategiju za borbu protiv korupcije za 2015.–2019. godinu i Akcijski plan za njeno provođenje. U istoj se navodi da su prilagođeni specifičnostima ustavnog uređenja BiH, bez zadiranja u ustavne nadležnosti nižih razina vlasti, i daju temelj da niže razine izrade vlastite strategije borbe protiv korupcije te da ih usklade s općim načelima iz strategije na državnoj razini. U izradi Strategije učestvovali su državni i entitetski predstavnici u suradnji s nevladinim sektorom u BiH. Također, navodi se i da su u donošenju nove Strategije uzeti u obzir aktuelni strateški dokumenti u oblasti borbe protiv korupcije zemalja u regionu, najbolje prakse i iskustva, kao i standardi posebno značajni sa aspekta europskih integracija.

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

APIK

Preporuka 1:

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

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

STUPANJ REALIZACIJE

DJELOMIČNO

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

⁵¹ 110. sjednica Vijeća ministara, 23.10.2014. godina

⁵² 113. sjednica Vijeća ministara, 27.11.2014. godina



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

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

Preporuka 2:

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

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

STUPANJ REALIZACIJE**DJELOMIČNO**

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

Preporuka 3:

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

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

STUPANJ REALIZACIJE**POTPUNO**

APIK je u lipnju 2014. godine predložio Vijeću ministara novi Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji sa uvažavanjem dodatnih potreba zbog preuzimanja uposlenih iz SIP-a i Zakona o zaštiti osoba koje prijavljuju korupciju. Vijeće ministara ga kao takvog nije nikada razmatralo. Nakon toga je APIK umanjila broj uposlenih i takav Pravilnik je usvojilo Vijeće ministara u kolovozu 2015. godine.

Preporuka 4:

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

Ovo podrazumijeva poduzimanje proaktivnih, formaliziranih i koordiniranih aktivnosti na uspostavi i održavanju suradnje sa institucijama sa ovlaštenjima u suzbijanju korupcije posebno u segmentu razmjene iskustava i informacija.

STUPANJ REALIZACIJE**DJELOMIČNO**

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

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

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

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

APIK je sa TI učestvovala u izradi Priručnika o uvođenju planova integriteta na lokalnoj razini, a u suradnji sa Antikorupcijskom mrežom u BiH – ACCOUNT izvršena je promocija Strategije i Akcijskog plana.

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

Preporuka 5:

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

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

STUPANJ REALIZACIJE

POTPUNO

APIK je organizirao obuke za izradu planova integriteta i implementaciju.

APIK je sa TI učestvovala u izradi Priručnika o uvođenju planova integriteta na lokalnoj razini.

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

Institucije BiH

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

Preporuka 1:

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

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

STUPANJ REALIZACIJE

DJELOMIČNO

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

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

Kad je ova preporuka u pitanju, može se zaključiti da su institucije većinom postupale u cilju realizacije iste. Analizom podataka, dostavljenih od strane institucija BiH, utvrđeno je da su

institucije većinom surađivale sa APIK-om u procesu izrade i provođenju planova djelovanja protiv korupcije i planova integriteta. APIK je svojim mišljenjem na planove osiguravao da isti sadrže jasno definirane mjere i aktivnosti, realne rokove za provođenje, nosioce provođenja aktivnosti sa jasnim i nedvosmislenim pokazateljima realizacije koji će biti orijentirani prema efektima koji se namjeravaju postići provođenjem mjera i aktivnosti.

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

Preporuka 2:

Pravodobno i na potpun način izvješćivati APIK o provođenju donesenih i usvojenih planova djelovanja protiv korupcije.

Ova aktivnost podrazumijeva dostavljanje izvješća Agenciji na temelju kojih je moguće pratiti stupanj realizacije preuzetih obveza.

STUPANJ REALIZACIJE

DJELOMIČNO

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

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

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

Zaključci

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

- ❖ Od ukupno 13 danih preporuka, tri su realizirane u potpunosti, devet djelomično, a jedna je u početnoj fazi.
- ❖ Iako i dalje institucionalni okvir u potpunosti nije osigurao načelo neovisnosti i odgovornosti APIK, konstatirano je aktivno poduzimanje aktivnosti na unapređenju kako postojećeg pravnog okvira tako i materijalnih kapaciteta.
- ❖ Nisu predložene informacije o analizama optimalnih rješenja koja su prisutna kod sličnih centraliziranih tijela za prevenciju i koordinaciju borbe protiv korupcije u EU i regionu sa ciljem osiguravanja načela participativnosti učesnika iz šire društvene zajednice.
- ❖ Najviše aktivnosti na realizaciji preporuka je poduzimala APIK i većinu je i realizirala.
- ❖ Također, konstatirano je i aktivnije učešće nadležnih institucija na osiguravanju pretpostavki za efikasnu koordinaciju aktivnosti na planu borbe protiv korupcije, odnosno aktivnostima iz nadležnosti APIK-a.
- ❖ Iako više od 20 institucija BiH nije dostavilo reviziji informacije o poduzetim aktivnostima na implementaciji preporuka, prema dostavljenim informacijama APIK-a, konstatirano je da je veći broj institucija poduzimao aktivnosti na realizaciji danih preporuka (doneseni su planovi borbe protiv korupcije i planovi integriteta).

3.7. Telekomunikacijska rješenja u institucijama BiH

Cilj, motiv i glavni nalazi i zaključci revizije

Ured za reviziju je proveo reviziju učinka na temu: „Telekomunikacijska rješenja u institucijama BiH“. Revizija je ispitivala postojanje sustavnog pristupa u korištenju proračunskog novca za potrebe telekomunikacijskih rješenja u institucijama BiH i poduzimaju li institucije BiH potrebne aktivnosti kako bi osigurale da postojeća telekomunikacijska rješenja budu ekonomična i efikasna.

Revizija je pokazala:

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

Revizija je pokazala da se sustavnim pristupom oblasti telekomunikacijskih rješenja, ali i odgovornijim ponašanjem institucija prema proračunskim sredstvima, kroz prihvatanje principa ekonomičnosti i efikasnosti, mogu ostvariti značajna unapređenja i uštede.

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

Prezentacija Izvešća i reakcije

Izvešće je 03.06.2013. godine dostavljeno Povjerenstvu za financije i proračun Zastupničkog doma, Povjerenstvu za financije i proračun Doma naroda, RAK-u, UKRJU-u i institucijama iz uzorka.

Izvešće je istovremeno objavljeno na web stranici Ureda za reviziju i izdano je priopćenje za javnost.

Mediji su, također, ispratili objavu Izvešća.⁵³

Parlamentarna skupština je razmatrala i usvojila Izvešće uz jedan dodatni zaključak.⁵⁴

Vijeće ministara je razmatralo Izvešće i zaključak Doma naroda i zadužilo institucije za realizaciju preporuka.⁵⁵

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

⁵⁴ 70. sjednica Zastupničkog doma, 24.07.2014. godina i 40. sjednica Doma naroda, 25.07.2014. godina: Dom naroda zadužuje Vijeće ministara i institucije BiH koje su obuhvaćene Izvešćem da u roku od šest mjeseci obavijeste Povjerenstvo za financije i proračun Doma naroda o planiranim i poduzetim aktivnostima na provođenju preporuka iz Izvešća, te o poduzetim aktivnostima upoznaju i Ured za reviziju institucija BiH.

⁵⁵ 104. sjednica Vijeća ministara, 09.07.2014. godine.



Aktivnosti institucija na realizaciji preporuka

Vijeće ministara

Preporuka 1:

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

STUPANJ REALIZACIJE

POČETNE AKTIVNOSTI

Preporuka 2:

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

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

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

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

STUPANJ REALIZACIJE

POČETNE AKTIVNOSTI

Preporuka 3:

Odrediti stručno tijelo koje će za sve institucije BiH davati mišljenja ili suglasnosti za nabavu i ulaganja u svezi sa telekomunikacijskim rješenjima. Mišljenja ovog tijela se trebaju temeljiti na rezultatima analiza i razvijenom planskom pristupu te osigurati punu koordinaciju institucija u razvoju kompatibilnih rješenja.

STUPANJ REALIZACIJE

POČETNE AKTIVNOSTI

Preporuka 4:

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

STUPANJ REALIZACIJE

POČETNE AKTIVNOSTI

Preporuka 5:

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

STUPANJ REALIZACIJE

POČETNE AKTIVNOSTI

Vijeće ministara je upoznato s Izvješćem revizije učinka.

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

107. sjednica Vijeća ministara, 11.09.2014. godine:

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

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

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

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

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

Analizom su predloženi određeni zaključci kojima se predlaže:

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

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

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

Institucije BiH

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

Preporuka 1:

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

STUPANJ REALIZACIJE

DJELIMIČNO

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

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

⁵⁶ 50. sjednica Vijeća ministara, 30.03.2016. godina



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

Preporuka 2:

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

STUPANJ REALIZACIJE**DJELIMIČNO**

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

Preporuka 3:

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

STUPANJ REALIZACIJE**DJELIMIČNO**

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

Preporuka 4:

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

STUPANJ REALIZACIJE**DJELIMIČNO**

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

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

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



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

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

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

Zaključci

Na temelju provedene analize aktivnosti institucija po preporukama revizije učinka za izvješće „Telekomunikacijska rješenja u institucijama BiH“ mogu se iznijeti sljedeći zaključci:

- ❖ **Nijedna preporuka nije realizirana u potpunosti.**
- ❖ **Od ukupno devet danih preporuka, četiri su djelomično realizirane, a za pet su aktivnosti u početnim fazama.**
- ❖ **Iako su poduzete određene aktivnosti na uspostavi sustavnog pristupa oblasti telekomunikacijskih rješenja kroz prihvaćanje načela ekonomičnosti i efikasnosti, s ciljem unapređenja i ušteda, utvrđeno je da isti još uvijek nije uspostavljen.**
- ❖ **Većina poduzetih aktivnosti se odnosi na pojedinačne samostalne aktivnosti institucija na nabavi usluga interneta i telekom operatera.**
- ❖ **Više od 25 institucija BiH nije dostavilo informacije o poduzetim aktivnostima na implementaciji preporuka revizije učinka.**

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

Cilj, motiv i glavni nalazi i zaključci revizije

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

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

Glavni nalazi i zaključci provedene revizije su sljedeći:

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

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

Prezentacija Izvješća i reakcije

Izvješće je 03.06.2013. godine dostavljeno Povjerenstvu za financije i proračun Zastupničkog doma, Povjerenstvu za financije i proračun Doma naroda, Predsjedništvu, Generalnom tajništvu Vijeća ministara, MFT, MP, ADS i institucijama iz uzorka.

Izvješće je istovremeno objavljeno na web stranici Ureda za reviziju i izdano je priopćenje za javnost.

Mediji su, također, ispratili objavu Izvješća.⁵⁷

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

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

⁵⁷ Primjeri naslova: <http://dnevni-list.ba/web/1/6000-ugovora-o-djelu-drzavu-kostalo-vise-od-165-milijuna/>
<http://www.akta.ba/bs/Vijest/kapital/nalazi-revizije-za-ugovore-o-djelu-u-dvije-godine-isplaceno-165-mil-km/40322>
http://www.glassrpske.com/novosti/vijesti_dana/Sjeca-zaposlijavanja-rod-bine-i-prijatelja/lat/166097.html

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

Doma naroda je usvojilo Izvješće zajedno sa preporukama sadržanim u Izvješću.

Doma naroda zadužuje Vijeće ministara, MFT i institucije BiH koje su obuhvaćene Izvješćem da u roku od šest mjeseci obavijeste Povjerenstvo za financije i proračun Doma naroda o planiranim i poduzetim aktivnostima na provođenju preporuka iz Izvješća te o poduzetim aktivnostima upoznaju i Ured za reviziju institucija BiH.

⁵⁹ 104. sjednica Vijeća ministara, 09.07.2014. godine.

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

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

STUPANJ REALIZACIJE**DJELOMIČNO**

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

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

Vijeće ministara**Preporuka 1:**

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

STUPANJ REALIZACIJE**POČETNE AKTIVNOSTI****Preporuka 2:**

Ograničiti angažiranje na temelju ugovora o djelu za obavljanje poslova iz nadležnosti proračunskih korisnika, odnosno poslova definiranih pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji.

STUPANJ REALIZACIJE**POČETNE AKTIVNOSTI**

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

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

Vijeće ministara je upoznato s Izvješćem revizije učinka.

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

- Zadužene su sve institucije BiH da:

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

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

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

107. sjednica Vijeća ministara, 11.09.2014.:

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

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



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

MFT

Preporuka 1:

Uspostaviti mehanizme analize i kontrole opravdanosti zahtjeva za sredstvima na temelju ugovora i iste staviti u funkciju učinkovitog korištenja proračunskih sredstava.

STUPANJ REALIZACIJE

POČETNE AKTIVNOSTI

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

Prema navodima MFT do donošenja zakona i podzakonskih akata MFT će upoznati proračunske korisnike sa preporukama revizije i zaključcima Parlamentarne skupštine, kako bi se smanjili rashodi na temelju toga. Ove aktivnosti su planirane u fazama pripreme proračuna.⁶⁰

Preporuka 2:

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

STUPANJ REALIZACIJE

NISU PODUZETE AKTIVNOSTI

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

Institucije BiH

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

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

Preporuka 1:

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

STUPANJ REALIZACIJE

DJELOMIČNO

Od 51 institucije koje su dostavile odgovore, njih 32 navode da sačinjavaju planove potreba za ugovorima o djelu, a od toga 21 je dostavila i dokaze za svoje navode. Analizom dostavljene dokumentacije je utvrđeno da institucije imaju planove ili specifikacije koje nude djelomične informacije (vrsta posla, iznos). Može se reći da je samo pet onih institucija koje imaju planove u kojima se definiraju potrebe, motive i vrijeme angažmana, odnosno planove ugovora sa

⁶⁰ Zahtjevi za dodjelu sredstava iz proračuna za 2015. godinu – Instrukcija za proračunske korisnike, Zahtjevi za dodjelu sredstava iz proračuna za 2016. godinu – Instrukcija za proračunske korisnike

sveobuhvatnim podacima o potrebnim sredstvima za realizaciju ugovora. Njih 17 je navelo da ne pravi planove za ugovore o djelu, s tim da je od tog broja šest institucija koje nisu koristile ugovore o djelu.

Preporuka 2:

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

STUPANJ REALIZACIJE**DJELOMIČNO**

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

Preporuka 3:

Izješćivanje o efektima realiziranih ugovora treba da bude u funkciji transparentnog trošenja javnog novca.

STUPANJ REALIZACIJE**POČETNE AKTIVNOST**

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

Izješćivanje o efektima realiziranih ugovora o djelu je i dalje uglavnom svedeno na izješćivanje o potrošenim sredstvima u izvješćima o izvršenju proračuna institucija.

Prema izvješćima finansijske revizije iz 2014. godine i dalje je prisutna praksa angažiranja osoba putem ugovora o djelu na sistematizirana mjesta i mjesta koja prema opisu posla spadaju u djelokrug temeljne djelatnosti institucije. Također se ističe netransparentno angažiranje osoba na temelju ugovora o djelu (čišćenje, lektoriranje) i višegodišnje ponavljanje obavljanja poslova putem ugovora o djelu.

Zaključci

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

- ❖ Nijedna preporuka nije realizirana u potpunosti.
- ❖ Od ukupno osam danih preporuka, tri su djelomično realizirane, za četiri je realizacija u početnoj fazi, a za jednu nisu poduzimane aktivnosti.
- ❖ Iako je proteklo više od godinu dana od izvješća revizije ne vidi se konkretan pomak u realizaciji preporuka revizije učinka.
- ❖ Malo aktivnosti je poduzimano na sustavnom rješenju unapređenja upravljanja ugovorima o djelu i privremenim i povremenim poslovima, a planirane aktivnosti na sustavnom unapređenju se vežu za donošenje izmjena Zakona o radu.
- ❖ Iako su institucije poduzimale određene aktivnosti na unapređenju planiranja, kontrole i izješćivanja, isto, prema dostavljenim informacijama pojedinačnih



institucija, nije u značajnoj mjeri unapređeno u odnosu na stanje konstatirano izvješćem revizije.

- ❖ Više od 20 institucija nije dostavilo odgovor o poduzetim aktivnostima na realizaciji preporuka koje se odnose na sve institucije.

Tim revizije učinka:

Jelena Andrić,
viši revizor – voditelj tima

Jasmina Okanović,
revizor učinka

Dragana Božović,
revizor učinka

Rukovoditelj Odjela

Hrvoje Tvrtković,
viši revizor



Privitci

Privitak 1: Pregled dostave odgovora za sve institucije

Privitak 2: Pregled procjene stupnja realizacije preporuka



Privitak broj 1 – Pregled dostave odgovora institucija za ona izvješća u kojima su preporuke upućene svim institucijama

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



Praćenje realizacije preporuka revizije učinka



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



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