



IZVJEŠTAJ REVIZIJE UČINKA

PRAĆENJE REALIZACIJE PREPORUKA IZ IZVJEŠTAJA REVIZIJE UČINKA

„Upravljanje robnim rezervama u Federaciji BiH“

Broj: 01-02-10-11-7-2844-38/24



Sarajevo, decembar 2024. godine



SADRŽAJ

I. ZAKLJUČAK NEZAVISNOG REVIZORA	1
LISTA SKRAĆENICA	2
REZIME	3
II. IZVJEŠTAJ O PROVEDENOM PRAĆENJU	4
1. UVOD	4
1.1. Cilj praćenja realizacije preporuka.....	4
1.2. Predmet i obim praćenja	4
1.3. Izvori i metode	4
1.4. Kratak osvrt na Izvještaj revizije učinka čije preporuke su predmet praćenja	5
2. PROCJENA REALIZACIJE PREPORUKA	6
2.1. Aktivnosti subjekata revizije na realizaciji preporuka	8
2.1.1. Status realizacije preporuke koja se odnosi na regulatorne i institucionalne pretpostavke	8
2.1.2. Status realizacije preporuka koje se odnose na planiranje robnih rezervi u Federaciji BiH	11
2.1.3. Status realizacije preporuka koje su vezane za nabavke, skladištenje i kontrolu robnih rezervi u FBiH	14
2.1.4. Status realizacije preporuke koja se odnosi na intervenisanje robnim rezervama u FBiH	19
2.2. Postupanje Parlamenta FBiH	20
3. ZAKLJUČCI	21
4. KOMENTARI NA NACRT IZVJEŠTAJA	22
5. LISTA TABELA	24



I. ZAKLJUČAK NEZAVISNOG REVIZORA

- i. Ured za reviziju institucija u FBiH proveo je praćenje realizacije preporuka iz Izvještaja revizije učinka „Upravljanje robnim rezervama u Federaciji BiH“, objavljenog 2022. godine.
- ii. Praćenje je provedeno u skladu s odredbama Zakona o reviziji institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine FBiH“, broj 22/06), INTOSAI Okvirom profesionalnih objava i metodologijom za reviziju učinka VRI u BiH. Primijenjeni su sljedeći INTOSAI standardi: ISSAI 100 – Osnovni principi revizije javnog sektora, ISSAI 140 – Kontrola kvaliteta za vrhovne revizijske institucije, ISSAI 300 – Principi revizije učinka i ISSAI 3000 – Standard revizije učinka.
- iii. Parlamentarna komisija odgovorna za reviziju nije razmatrala Izvještaj revizije učinka „Upravljanje robnim rezervama u Federaciji BiH“. Shodno tome, nisu doneseni zaključci kojima bi se obavezale nadležne institucije na efikasnu realizaciju preporuka.
- iv. Praćenjem su obuhvaćene aktivnosti nadležnih institucija na realizaciji ukupno 11 preporuka datih u Izvještaju revizije učinka. Analizirane su aktivnosti Federalne i kantonalnih direkcija robnih rezervi, te Vlade FBiH i kantonalnih vlada poduzete u periodu od decembra 2022. do septembra 2024. godine.
Ustanovljeno je da su poduzete određene aktivnosti na realizaciji preporuka. Međutim, nijednu od preporuka nisu u potpunosti realizovali svi subjekti koji su za to bili zaduženi.
- v. Zaključci provedenog praćenja su:
 - Započete su aktivnosti na izradi novog zakona o federalnim robnim rezervama. Međutim, on nije izrađen u ostavljenom roku i dostavljen Vladi FBiH na usvajanje. Iako su pojedine kantonalne vlade poduzimale aktivnosti na izmjenama zakona o robnim rezervama, i dalje nisu precizirana sva pitanja od značaja za efikasno upravljanje robnim rezervama.
 - Direkcije za robne rezerve su izrađivale bilanse roba koji nisu odgovarajući jer ne sadrže sve potrebne vrste i količine roba koje bi bile dovoljne za snabdijevanje stanovništva u vanrednim okolnostima. Pored toga, izrađivale su programe/planove robnih rezervi koji su različitog sadržaja i strukture, te ne sadrže sve zakonima propisane elemente. Izostala je odgovarajuća saradnja između Federalne i kantonalnih direkcija robnih rezervi u upravljanju robnim rezervama.
 - Većina direkcija nije blagovremeno vršila nabavke roba za potrebe robnih rezervi. Iako je ostvaren napredak u pogledu kontrole uskladištenih roba, čuvanje i ekonomično skladištenje robnih rezervi i dalje predstavlja izazov. Aktivnosti koje su direkcije provodile na obnavljanju robnih rezervi nisu bile dostatne i blagovremene. Nabavke roba se i dalje planiraju u skladu sa odobrenim finansijskim sredstvima, a ne prema stvarnim potrebama stanovništva. U posmatranim godinama intervenisanje robnim rezervama se uglavnom odnosilo na podjelu paketa socijalno ugroženom stanovništvu.
- vi. Ured za reviziju cijeni da je potrebno poduzeti značajnije aktivnosti kako bi se realizovale date preporuke kojima će se unaprijediti sistem upravljanja robnim rezervama u FBiH. Navedeno će osigurati uspostavljanje funkcionalnog, efikasnog i ekonomičnog sistema upravljanja robnim rezervama.

Sarajevo, 27. 12. 2024. godine

ZAMJENICA GENERALNOG REVIZORA

Nina Džidić s. r.

GENERALNI REVIZOR

Mirza Kudić s. r.



LISTA SKRAĆENICA

Skraćenica	Puni naziv
BiH	Bosna i Hercegovina
DRR HBŽ	Direkcija za robne rezerve Hercegbosanske županije
DRR KS	Direkcija za robne rezerve Kantona Sarajevo
FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine
FDRR	Federalna direkcija robnih rezervi
HNK	Hercegovačko-neretvanski kanton
ISSAI	Međunarodni standardi vrhovnih revizijskih institucija
KDRR BPK	Kantonalna direkcija robnih rezervi Bosansko-podrinjskog kantona
KDRR TK	Kantonalna direkcija robnih rezervi Tuzlanskog kantona
KDRR ZDK	Kantonalna direkcija robnih rezervi Zeničko-dobojskog kantona
PK	Posavski kanton
PZ USK	Poljoprivredni zavod Unsko-sanskog kantona
SBK	Srednjobosanski kanton
VRI	Vrhovna revizijska institucija
ZHK	Zapadnohercegovački kanton
ZJN	Zakon o javnim nabavkama



REZIME

Ured za reviziju institucija u FBiH (u daljnjem tekstu: Ured za reviziju) proveo je praćenje realizacije preporuka iz Izvještaja revizije učinka „Upravljanje robnim rezervama u Federaciji BiH“, objavljenog 2022. godine. Cilj je bio ispitati poduzete aktivnosti na osnovu Izvještaja i ocijeniti u kojoj mjeri su date preporuke realizovane.

Praćenjem je obuhvaćena realizacija ukupno 11 preporuka, datih u cilju unapređenja efikasnosti upravljanja robnim rezervama u Federaciji BiH. Ispitane su aktivnosti Federalne i kantonalnih direkcija robnih rezervi, Vlade FBiH i kantonalnih vlada koje su bile odgovorne za njihovu realizaciju.

Parlamentarna komisija odgovorna za reviziju nije razmatrala Izvještaj revizije učinka „Upravljanje robnim rezervama u Federaciji BiH“. Shodno tome, nisu doneseni zaključci kojima bi se obavezale nadležne institucije na efikasnu realizaciju preporuka.

Rezultati praćenja pokazuju da nije došlo do značajnih pomaka u predmetnoj oblasti. Naime, većina subjekata odgovornih za realizaciju preporuka je poduzela početne ili djelimične aktivnosti na njihovoj realizaciji.

Analizom podataka o poduzetim aktivnostima na realizaciji preporuka utvrđeno je:

- Vlada FBiH je započela aktivnosti na izradi novog zakona o robnim rezervama. Naime, formirana je radna grupu za izradu prednacrtu zakona. Međutim, nije izrađen u ostavljenom roku i dostavljen Vladi na usvajanje. Vlada FBiH nije, u saradnji sa kantonalnim vladama, provodila aktivnosti na analizi postojećeg sistema upravljanja robnim rezervama u FBiH;
- Nijedna kantonalna vlada nije uradila detaljnu analizu postojećeg sistema upravljanja robnim rezervama. Iako su pojedine kantonalne vlade poduzimale aktivnosti na izmjeni zakona o robnim rezervama, i dalje nisu precizirana sva pitanja od značaja za efikasno upravljanje robnim rezervama;
- Direkcije za robne rezerve izrađivale su bilanse roba, ali nisu bile obuhvaćene sve potrebne vrste i količine roba;
- Iako su direkcije izrađivale programe/planove robnih rezervi, konstatovano je da ne sadrže sve zakonima propisane elemente;
- Nije osigurana odgovarajuća saradnja i koordinacija između Federalne i kantonalnih direkcija robnih rezervi u upravljanju robnim rezervama;
- Većina direkcija nije blagovremeno vršila nabavke roba za potrebe robnih rezervi, kao ni adekvatnu procjenu ispunjenosti uslova za izuzeće od primjene Zakona o javnim nabavkama;
- Od sedam direkcija nijedna nije osigurala robne rezerve prema vrstama i količinama predviđenim bilansima roba, u skladu s potrebama stanovništva FBiH, odnosno kantona;
- Većina direkcija nije provodila analize troškova skladištenja i obnavljanja robnih rezervi, niti uputila konkretne prijedloge nadležnim vladama za iznalaženje najekonomičnijeg načina čuvanja robnih rezervi;
- Iako su direkcije provodile određene aktivnosti na obnavljanju robnih rezervi, one nisu bile dostatne i blagovremene;
- Većina direkcija za robne rezerve je vršila kontrolu uskladištenih roba;
- Pojedine direkcije su vršile određeno intervenisanje robnim rezervama koje se u najvećem broju odnosilo na podjelu paketa socijalno ugroženom stanovništvu.



II. IZVJEŠTAJ O PROVEDENOM PRAĆENJU

1. UVOD

INTOSAI Okvir profesionalnih objava nalaže uspostavu efektivnih mehanizama za praćenje realizacije preporuka iz revizorskih izvještaja.¹ Vrhovne revizijske institucije trebaju uspostaviti odgovarajući sistem praćenja realizacije preporuka kako bi osigurale da revidirani subjekti postupaju u skladu s datim preporukama.

U uvodnom dijelu Izvještaja obrazložen je cilj i predmet praćenja realizacije preporuka, izvori podataka i metodologija, i prezentovani su osnovni podaci o matičnom izvještaju revizije učinka čije su preporuke predmet praćenja.

1.1. Cilj praćenja realizacije preporuka

Cilj praćenja bio je ispitati poduzete aktivnosti na osnovu Izvještaja revizije učinka „**Upravljanje robnim rezervama u Federaciji BiH**“ i procijeniti u kojoj mjeri su realizovane date preporuke. U okviru navedenog cilja ispitano je da li su direkcije robnih rezervi implementirale date preporuke kako bi unaprijedile efikasnost u upravljanju robnim rezervama, kao i da li je Vlada FBiH stvorila regulatorne i institucionalne pretpostavke za unapređenje upravljanja robnim rezervama. Također, ispitane su aktivnosti kantonalnih vlada poduzete radi analize postojećeg sistema upravljanja robnim rezervama i izrade novih zakona o robnim rezervama.

1.2. Predmet i obim praćenja

Predmet praćenja bile su aktivnosti na realizaciji 11 preporuka datih u Izvještaju revizije učinka koji je objavljen u 2022. godini. Obuhvaćene su aktivnosti sedam direkcija za robne rezerve na osiguranju efikasnog upravljanja robnim rezervama. Također, obuhvaćene su aktivnosti Federalne i kantonalnih vlada na uspostavi regulatornih i institucionalnih pretpostavki kojima bi se unaprijedila oblast robnih rezervi. Praćenjem su obuhvaćene poduzete aktivnosti u periodu od decembra 2022. do septembra 2024. godine.

1.3. Izvori i metode

Podaci i informacije o aktivnostima poduzetim s ciljem realizacije preporuka prikupljene su putem upitnika, koji su upućeni svim subjektima kojima su date preporuke.² Analizirana je važeća regulativa iz predmetne oblasti, dostavljena dokumentacija, te relevantni dokumenti dostupni na službenim internet-stranicama subjekata obuhvaćenih praćenjem.

Uz odgovore na upitnik subjekti obuhvaćeni praćenjem trebali su dostaviti relevantnu dokumentaciju kojom dokazuju date odgovore. Vlade Bosansko-podrinjskog i Tuzlanskog kantona nisu dostavile odgovore na postavljena pitanja, odnosno dokaze o poduzetim aktivnostima. Radi provjere podataka analizirana je prikupljena dokumentacija i obavljani su telefonski intervjui s predstavnicima institucija.

Analizom raspoložive dokumentacije, odgovora na Upitnik revizije učinka i informacija dobivenih na osnovu provedenih intervjua izvršena je procjena realizacije preporuka, koje su klasifikovane prema sljedećim kategorijama:

- preporuka je provedena
- preporuka je djelimično provedena
- pokrenute su početne aktivnosti na realizaciji preporuke
- preporuka nije provedena
- preporuka nije relevantna

¹ ISSAI 100.51, ISSAI 300.42 i GUID 9030 – Dobre prakse vezane za nezavisnost VRI

² Vlada FBiH, Federalna direkcija robnih rezervi, direkcije robnih rezervi iz Kantona Sarajevo, Hercegbosanske županije, Tuzlanskog, Zeničko-dobojskog i Bosansko-podrinjskog kantona, te Poljoprivrednog zavoda Unsko-sanskog kantona koji vrši ulogu direkcije za robne rezerve u ovom Kantonu i svih deset kantonalnih vlada u Federaciji BiH.



1.4. Kratak osvrt na Izvještaj revizije učinka čije preporuke su predmet praćenja

Ured za reviziju je 2022. godine obavio reviziju učinka o temi „**Upravljanje robnim rezervama u Federaciji BiH**“. Cilj revizije bio je ispitati efikasnost sistema upravljanja robnim rezervama u FBiH, što uključuje regulatorne i institucionalne pretpostavke, te planiranje, nabavku, skladištenje i intervenisanje robnim rezervama. Također, u određenim segmentima analizirana je efektivnost sistema upravljanja robnim rezervama.

Revizijom je utvrđeno da:

- U Federaciji BiH nije uspostavljen odgovarajući sistem upravljanja robnim rezervama. Utvrđeno je da upravljanje robnim rezervama nije koordinirano, već se posebno provodi na nivou FBiH i nivou kantona. Iako je FDRR imao zakonsku obavezu saradnje s kantonalnim direkcijama, u posmatranom periodu revizije nije poduzimao aktivnosti kako bi se inicirala i uspostavila koordinacija u planiranju i intervenisanju robnim rezervama;
- Većina direkcija nije izradila bilanse roba kojima bi bile utvrđene minimalne potrebe stanovništva za određeni period. Također, zakoni o robnim rezervama nisu usklađeni sa Zakonom o zaštiti tajnih podataka, zbog čega nije osigurana potrebna i dovoljna transparentnost u ovoj oblasti. Godišnji programi/planovi izrađuju se na temelju odobrenih finansijskih sredstava, a ne na osnovu stvarnih potreba stanovništva ili odgovarajućih normativa. Većina direkcija nije donijela srednjoročni program/plan robnih rezervi, čime nije stvorena osnova za odgovarajuće godišnje planiranje;
- Direkcije i dalje na različit način tumače i primjenjuju Zakon o javnim nabavkama, te se kod primjene izuzeća ne vrši adekvatna procjena ispunjenosti uslova za svaku pojedinačnu nabavku;
- Kada su u pitanju količine robnih rezervi u FBiH, trenutne zalihe roba u većini direkcija su minimalne i dostatne samo za nekoliko dana, dok neke gotovo uopće nemaju rezerve roba;
- Nisu osigurana dovoljna i odgovarajuća skladišta za smještaj robnih rezervi, iako se za ove namjene izdvajaju značajna sredstva, niti su razmatrani alternativni i ekonomičniji načini čuvanja robnih rezervi;
- Bez obzira na stanje izazvano pandemijom COVID-19 i poremećaje na tržištu izazvane inflacijom, energetsom krizom i ratnim dešavanjima u Ukrajini, intervencije robnim rezervama bile su neznatne.

U skladu s utvrđenim nalazima i zaključcima revizije dato je ukupno 11 preporuka čija bi realizacija poboljšala efikasnost sistema upravljanja robnim rezervama. Ured za reviziju cijeni da bi realizacija preporuka omogućila blagovremeno djelovanje nadležnih institucija s ciljem osiguranja potreba stanovništva u vanrednim okolnostima.

Prije sačinjavanja konačnog Izvještaja subjekti revizije imali su priliku očitovati se na utvrđene nalaze i date preporuke. Relevantni i adekvatno dokumentovani komentari inkorporirani su u konačni Izvještaj, koji je dostavljen subjektima revizije i nadležnim organima vlasti na postupanje. Izvještaj je dostavljen Parlamentu FBiH, Vladi FBiH, predsjedniku FBiH i revidiranim subjektima. Skraćena verzija izvještaja, koja ne sadrži povjerljive informacije, objavljena je na internet-stranici Ureda za reviziju (www.vrifbih.ba) kako bi bila dostupna široj javnosti.



2. PROCJENA REALIZACIJE PREPORUKA

Na osnovu rezultata provedenog praćenja zaključeno je da su direkcije za robne rezerve u FBiH poduzimale određene aktivnosti na realizaciji preporuka, ali većina preporuka nije još u potpunosti realizovana. Od sedam direkcija robnih rezervi koje su bile obuhvaćene praćenjem, nijedna nije realizovala sve preporuke, dok je najveći broj pokrenuo početne i djelimične aktivnosti na realizaciji datih preporuka. Vlada FBiH je pokrenula početne aktivnosti na realizaciji jedne preporuke, dok nijedna kantonalna vlada nije u potpunosti realizovala datu preporuku.

U tabeli se daje pregled realizacije preporuka.

Tabela 1. Ocjena realizacije preporuka

R. br.	Preporuka	Broj subjekata koji su proveli preporuku	Broj subjekata koji su djelimično proveli preporuku	Broj subjekata koji su pokrenuli početne aktivnosti	Broj subjekata koji nisu proveli preporuku	Broj subjekata za koje preporuka nije relevantna	Subjekti kojima je data preporuka
1	2	3	4	5	6	7	8
1.	U saradnji s kantonalnim vladama izvršiti detaljnu analizu postojećeg sistema upravljanja robnim rezervama u FBiH i osigurati izradu novog zakona o federalnim robnim rezervama.	-	-	1	-	-	Vlada FBiH
2.	Izvršiti analizu postojećeg sistema upravljanja robnim rezervama, te osigurati izradu novih zakona o robnim rezervama.	-	2	2	2	4	Vlade kantona
3.	Izraditi odgovarajuće bilanse roba kojima će se utvrditi potrebne vrste i količine roba koje bi bile dovoljne za snabdijevanje stanovništva u vanrednim okolnostima.	-	3	3	1	-	Direkcije robnih rezervi u FBiH
4.	Osigurati adekvatnu i blagovremenu izradu programa/planova robnih rezervi, što podrazumijeva pribavljanje mišljenja resornih ministarstava i dostavljanje vladama na usvajanje.	1	3	2	1	-	Direkcije robnih rezervi u FBiH
5.	Osigurati odgovarajuću saradnju Federalne i kantonalnih direkcija robnih rezervi u upravljanju robnim rezervama.	-	-	6	1	-	Direkcije robnih rezervi u FBiH
6.	Nabavke roba za potrebe robnih rezervi provoditi blagovremeno, uz poštovanje Zakona o javnim nabavkama. Mogućnost izuzeća koristiti samo u za to zakonom predviđenim situacijama, uz adekvatnu procjenu ispunjenosti uslova za izuzeće za svaku pojedinačnu nabavku.	2	-	2	3	-	Direkcije robnih rezervi u FBiH
7.	Osigurati robne rezerve prema vrstama i količinama predviđenim bilansima roba, u skladu s potrebama stanovništva FBiH, odnosno kantona.	-	-	-	7	-	Direkcije robnih rezervi u FBiH
8.	Uraditi analize troškova skladištenja i obnavljanja robnih rezervi, te na osnovu njihovih rezultata uputiti konkretne prijedloge nadležnim vladama za iznalaženje najekonomičnijeg načina čuvanja robnih rezervi.	-	-	5	2	-	Direkcije robnih rezervi u FBiH
9.	Osigurati blagovremeno obnavljanje robnih rezervi, ovisno o vrsti i roku trajanja, kako je predviđeno godišnjim programima/planovima robnih rezervi.	-	4	-	2	1	Direkcije robnih rezervi u FBiH



10.	Osigurati adekvatnu kontrolu uskladištenih roba.	4	1	-	1	1	Direkcije robnih rezervi u FBiH
11.	Osigurati efikasno intervenisanje robnim rezervama u vanrednim okolnostima predviđenim zakonima o robnim rezervama.	-	4	-	3	-	Direkcije robnih rezervi u FBiH

Tabela 2. Ocjena realizacije preporuka po subjektima revizije

R. br.	Subjekti	Ukupan broj preporuka	Broj preporuka koje su provedene	Broj preporuka koje su djelimično provedene	Broj preporuka za koje su pokrenute početne aktivnosti	Broj preporuka koje nisu provedene	Broj preporuka koje nisu relevantne
1	2	3	4	5	6	7	8
1.	Vlada Federacije BiH	1	-	-	1	-	-
2.	Federalna direkcija robnih rezervi	9	-	4	3	2	-
3.	Direkcija za robne rezerve Hercegbosanske županije	9	-	-	3	4	2
4.	Direkcija za robne rezerve Kantona Sarajevo	9	1	4	3	1	-
5.	Kantonalna direkcija robnih rezervi Bosansko-podrinjskog kantona	9	-	1	4	4	-
6.	Kantonalna direkcija robnih rezervi Tuzlanskog kantona	9	3	3	2	1	-
7.	Kantonalna direkcija robnih rezervi Zeničko-dobojskog kantona	9	3	1	3	2	-
8.	Poljoprivredni zavod Unsko-sanskog kantona	9	1	-	-	8	-

Tabela 3. Ocjena realizacije preporuka za vlade kantona

R. br.	Vlade kantona	Ukupan broj preporuka	Broj subjekata koji su realizovali preporuku	Broj subjekata koji su djelimično realizovali preporuku	Broj subjekata koji su pokrenuli početne aktivnosti	Broj subjekata koji nisu proveli preporuku	Broj subjekata za koje preporuka nije relevantna
1	2	3	4	5	6	7	8
1.	Vlada Bosansko-podrinjskog kantona	1	-	-	1	-	-
2.	Vlada Hercegbosanske županije	1	-	-	-	1	-
3.	Vlada Kantona Sarajevo	1	-	-	1	-	-
4.	Vlada Tuzlanskog kantona	1	-	1	-	-	-
5.	Vlada Unsko-sanskog kantona	1	-	-	-	1	-
6.	Vlada Zeničko-dobojskog kantona	1	-	1	-	-	-
7.	Vlada Srednjobosanskog kantona	1	-	-	-	-	1
8.	Vlada Hercegovacko-neretvanskog kantona	1	-	-	-	-	1
9.	Vlada Posavskog kantona	1	-	-	-	-	1
10.	Vlada Zapadnohercegovačkog kantona	1	-	-	-	-	1



2.1. Aktivnosti subjekata revizije na realizaciji preporuka

U narednom dijelu Izvještaja prezentiraju se aktivnosti koje su poduzete na realizaciji preporuka i daje se procjena statusa njihove realizacije.

2.1.1. Status realizacije preporuke koja se odnosi na regulatorne i institucionalne pretpostavke

- Preporuka za Vladu Federacije BiH

Preporuka 1. U saradnji s kantonalnim vladama izvršiti detaljnu analizu postojećeg sistema upravljanja robnim rezervama u FBiH i osigurati izradu novog zakona o federalnim robnim rezervama.

Status realizacije preporuke za Vladu FBiH

Pokrenute su početne aktivnosti

U pogledu izrade novog zakona trebalo je precizno urediti:

- obavezu izrade sveobuhvatnih normativa za utvrđivanje potrebnih količina i vrsta roba za robne rezerve po stanovniku u svim situacijama u kojima je potrebno intervenisati robnim rezervama, na osnovu kojih će se izrađivati bilansi roba;*
- obavezu izrade i sadržaj srednjoročnog i godišnjih programa/planova federalnih robnih rezervi;*
- način saradnje i koordinaciju u planiranju, nabavkama, čuvanju i intervenisanju robnim rezervama između Federalne i kantonalnih direkcija u FBiH kako bi se na najekonomičniji način osigurala dovoljne količine robnih rezervi i efikasno intervenisanje u slučaju potreba;*
- pitanje tajnosti podataka, kako bi se jasno utvrdilo koji podaci o robnim rezervama su tajni, a koji trebaju biti transparentni i dostupni javnosti, te usklađivanje odredbi novog zakona o federalnim robnim rezervama sa Zakonom o zaštiti tajnih podataka.*

Praćenjem realizacije preporuke procijenjeno je da je Vlada FBiH pokrenula početne aktivnosti na realizaciji preporuke.

Utvrđeno je da Vlada FBiH nije poduzimala aktivnosti da, u saradnji s kantonalnim vladama, izvrši detaljnu analizu postojećeg sistema upravljanja robnim rezervama u FBiH, što je predstavljao preduslov za odgovarajuću izradu novog zakona.

Formirana je Radna grupa³ čiji zadatak je bio da, u roku 90 dana od dana stupanja na snagu rješenja,⁴ pripremi i putem Federalnog ministarstva trgovine Vladi FBiH dostavi prednacrt zakona o federalnim robnim rezervama. Međutim, navedeni prednacrt u predviđenom roku nije završen,⁵ niti razmatran na sjednicama Vlade.⁶ Zbog toga je ocijenjeno da su pokrenute početne aktivnosti na realizaciji date preporuke.

³ Broj 1215/2023 od 7. 9. 2024. godine, objavljeno u „Službenim novinama FBiH“, broj 70/23. Radnu grupu su sačinjavali predstavnici FDRR-a, FMF-a, FMPVŠ-a, FMERI-ja, FMZ-a, FMT-a i FUIP-a.

⁴ Rok je istekao 7. 12. 2023. godine

⁵ Federalna direkcija robnih rezervi je, u ime Vlade FBiH, dostavila odgovore na Upitnik RU. Kao obrazloženje su naveli da je neophodno usaglasiti prijedlog zakona sa nizom drugih propisa (postoji puno nedoumica) kako bi se do kraja 2024. godine mogla završiti radna verzija zakona.

⁶ Odgovor na Upitnik RU

- **Preporuka za Vlade kantona**

Imajući u vidu da su revizijom utvrđeni nedostaci u regulatornom okviru kojima je uređeno upravljanje robnim rezervama na području kantona, data je preporuka kantonalnim vladama uvažavajući njihove nadležnosti u izradi propisa. Stoga su u okviru praćenja obuhvaćene njihove aktivnosti na analizi postojećeg sistema upravljanja robnim rezervama i izradi novih zakona o robnim rezervama.

Preporuka 2. Izvršiti analizu postojećeg sistema upravljanja robnim rezervama, te osigurati izradu novih zakona o robnim rezervama shodno preporuci datoj Vladi FBiH.			
Status realizacije preporuke po Vladama kantona			
Djelimično provedena	Pokrenute su početne aktivnosti	Nije provedena	Nije relevantna
ZDK i TK	BPK i KS	HBŽ i USK	SBK, PK, ZHK i HNK

Praćenjem je utvrđeno da su Vlade ZDK i TK djelimično realizovale datu preporuku, s obzirom na to da su unaprijedile odredbe kantonalnih zakona o robnim rezervama. Međutim, svi elementi sadržani u datoj preporuci nisu u potpunosti ispoštovani. Vlada ZDK je usvojila novi Zakon o robnim rezervama⁷ kojim su uređena pitanja srednjoročnog⁸ i godišnjeg planiranja robnih rezervi. Propisano⁹ je i da se nabavka robnih rezervi vrši u skladu s propisima o javnim nabavkama. Zakonom su se nastojali prevazići i nedostaci ranije važećeg Zakona u pogledu uređenja pitanja tajnosti podataka. Međutim, shodno datoj preporuci,¹⁰ i dalje nije u potpunosti osigurano usklađivanje odredbi ovog zakona sa Zakonom o zaštiti tajnih podataka.¹¹ Novim Zakonom je ostavljena mogućnost da se određeni podaci mogu smatrati tajnim,¹² ali nije decidno određena tajnost podataka o robnim rezervama.¹³ Iako su ovim zakonom na bolji način propisani značajni segmenti poslovanja direkcije, i dalje nisu regulisana pitanja izrade normativa, saradnje i koordinacije između Federalne i kantonalnih direkcija. Nadležni iz ove direkcije, kao i iz direkcija TK i KS, problematizirali su mogućnost utvrđivanja normativa kantonalnim zakonima o robnim rezervama, te su istakli da se pitanje saradnje i koordinacije prevashodno treba urediti federalnim zakonom.

Vlada TK nije dostavila odgovore/dokaze o poduzetim aktivnostima. Međutim, analizom dostupne dokumentacije¹⁴ utvrđeno je da su 2023. godine usvojene Izmjene zakona o robnim rezervama. Navedenim Izmjenama je brisana odredba da su planovi i poslovi robnih rezervi državna tajna, kao i odredba da se način i postupak kupovine robe za robne rezerve reguliše propisom koji donosi Vlada Kantona na prijedlog Kantonalne direkcije. S obzirom na to da je Zakon o robnim rezervama TK novijeg datuma,¹⁵ neka rješenja u pogledu upravljanja robnim rezervama su jasnije/preciznije uređena u odnosu na federalni i zakone o robnim rezervama drugih kantona. Tako su npr. propisali da se godišnji planovi dostavljaju Vladi najkasnije do kraja budžetske godine za narednu budžetsku godinu, odnosno prije usvajanja budžeta TK, a nabavka robe za robne rezerve provodi se u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama. Međutim, pitanje saradnje i koordinacije između direkcija ni u ovom kantonu nije regulisano.

⁷ „Službene novine Zeničko-dobojskog kantona“, br. 12/24

⁸ Članom 5. stav 3. Zakona o robnim rezervama ZDK propisana je obaveza predlaganja srednjoročnog programa, ali nije preciziran rok u kojem ga je Direkcija obavezna predložiti, a Vlada usvojiti.

⁹ Član 7. važećeg Zakona o robnim rezervama ZDK

¹⁰ Primjera radi, u regulativi iz oblasti RR u Hrvatskoj propisano je da se samo teritorijalni razmještaj robnih rezervi smatra kvalificiranim podatkom, a izvještaji o stanju i upravljanju robnim zalihama s finansijskim pokazateljima javno su dostupni (pored finansijskih pokazatelja, sadrže prikaz stanja robnih zaliha, godišnji popis roba strateških robnih zaliha, vrijednost robnih zaliha, prodaju, nabavku i strukturu robnih zaliha, te informacije o intervencijama/realizacijama odluka vlade).

¹¹ Zakon o zaštiti tajnih podataka BiH propisuje da se prije određivanja tajnosti podataka zahtijeva ocjena o mogućoj štetnosti za sigurnost BiH.

¹² Ako bi se njihovim otkrivanjem nanijela nepopravljiva šteta i/ili teška šteta ili šteta nacionalnoj sigurnosti i vitalnim interesima kantona ili bi se otkrivanjem takvih podataka naštetilo djelovanju i izvršavanju zadataka kantonalnih organa uprave i upravnih organizacija.

¹³ Direkcija je željela osigurati uvjete za nesmetan rad, uvažavajući Zakon o javnim nabavkama BiH, koji niti jednom odredbom ne isključuje Direkciju od primjene ovog zakona, kada se radi o nabavci robe za robne rezerve ili usluga njihovog skladištenja.

¹⁴ „Službene novine Tuzlanskog kantona“, br. 12/23

¹⁵ „Službene novine Tuzlanskog kantona“, br. 4/16, 14/19, 22/22 i 12/23

Početne aktivnosti na realizaciji preporuke poduzele su vlade KS-a i BPK. Vlada KS-a je utvrdila¹⁶ Nacrt zakona o robnim rezervama, a u novembru 2024. godine je upućen poziv institucijama da dostave prijedloge/sugestije na utvrđeni prijedlog zakona o robnim rezervama. Novim Prijedlogom zakona o robnim rezervama KS-a¹⁷ propisano je da direkcija posluje robnim rezervama na transparentan način.¹⁸ Međutim, i dalje se cjelokupna struktura robnih rezervi, sveukupne količine i vrijednost, skladištenje i zadržavanje, kao i njihov teritorijalni raspored, mogu smatrati tajnim podatkom.¹⁹ Shodno Zakonu o zaštiti podataka BiH, prije određivanja tajnosti podataka potrebno je zahtijevati ocjenu o mogućoj štetnosti za sigurnost BiH. Do sačinjavanja predmetnog Izvještaja nisu dostavljeni dokazi da su proveli propisanu proceduru, prije same kvalifikacije podataka o robnim rezervama tajnim. Novim Nacrtom normativi nisu jasno utvrđeni,²⁰ nego je predviđeno da direktor Direkcije predlaže Vladi količine roba robnih rezervi za potrebe Kantona u formi normativa.

Vlada BPK nije dostavila dokaze o poduzetim aktivnostima. Međutim, analizom dostupnih podataka utvrđeno je da su usvojene izmjene i dopune kantonalnog Zakona o robnim rezervama.²¹ Navedenim izmjenama nisu propisani svi potrebni elementi dati preporukom²² niti su odredbe relativno novog Zakona o robnim rezervama²³ usklađene sa važećim propisima, prije svega sa Zakonom o zaštiti tajnih podataka BiH i Zakonom o javnim nabavkama.²⁴

Preporuku nisu provele vlade HBŽ i USK. Naime, u posmatranom periodu nisu vršile analizu postojećeg sistema upravljanja robnim rezervama, niti su osigurale izradu novih kantonalnih zakona o robnim rezervama. Kao razlog za navedeno Vlada HBK je navela da DRR HBŽ nije dostavio tačku navedenog sadržaja za razmatranje na sjednice Vlade, niti su ovlašteni predlagači pokrenuli inicijativu za donošenje novog zakona o robnim rezervama. Vlada USK je odgovorila²⁵ da u posmatranom periodu nisu ostvareni značajni napreci u radu Radne grupe za izradu kantonalnog zakona o robnim rezervama.²⁶

Za vlade SBK, PK, ZHK i HNK preporuka nije relevantna jer nemaju uspostavljene regulatorne i institucionalne pretpostavke za upravljanje robnim rezervama. U tri kantona (PK, HNK i ZHK) nisu doneseni kantonalni propisi o robnim rezervama. Kao razlog za to Vlada PK je navela da važećim Zakonom o federalnim robnim rezervama nije jasno određen odnos federalnih robnih rezervi prema kantonima. Vlada ZHK je istakla da na nivou kantona ne postoji zakon o robnim rezervama, niti je data nadležnost drugoj instituciji za upravljanje robnim rezervama na nivou kantona. Vlada HNK u posmatranom periodu nije razmatrala uspostavljanje sistema robnih rezervi. Zakon o robnim rezervama SBK je donesen 1998. godine,²⁷ ali se nije provodio jer direkcija nikad nije uspostavljena.

Ministarstvo privrede SBK je odlukama Vlade bilo zaduženo za formiranje robnih rezervi. Međutim, izmjenama Zakona o organizovanju i djelokrugu kantonalnih ministarstva i drugih tijela kantonalne uprave SBK izbrisane su navedene nadležnosti Ministarstva, tako da je pitanje upravljanja robnim rezervama ostalo regulatorno neuređeno.

¹⁶ Zaključak Vlade KS, broj: 01-02-42885/23 od 4. 10. 2023. godine

¹⁷ Prijedlog zakona preuzet sa <https://skupstina.ks.gov.ba/nacrt-zakona-o-robnim-rezervama-kantona-sarajevo>

¹⁸ Član 16. stav 1. Nacrta zakona

¹⁹ Navedenom zakonskom formulacijom tajnost podataka o robnim rezervama nije nedvosmisleno određena („mogu se smatrati tajnim“).

²⁰ U dostavljenom očitovanju Direkcija je navela da bi propisivanje normativa kantonalnim zakonom bilo neadekvatno jer potrebe stanovništva mogu varirati u dužem periodu, zalihe robnih rezervi su snažno ograničene stanjem budžeta, odnosno budžetskim izdvajanjima i da ona u dominantnom broju slučajeva nisu dostatna.

²¹ „Službene novine Bosansko-podrinjskog kantona Goražde“, br. 6/24

²² Nije regulisano pitanje normativa, saradnje između direkcija, donošenje srednjoročnih programa/planova i njihovih sadržaja, te je propisano da su podaci i poslovi koje obavlja Direkcija u vezi s planovima nabavki, skladištenja, upotrebe i distribucije roba za robne rezerve državna tajna. Također, navedeni Zakon sadrži odredbe o načinima nabavke (član 19), otpisu robe *ex-lege* (član 28), nadzoru nad primjenom zakona (član 34. Zakona), koje nisu usklađene sa važećim propisima koji temeljno regulišu navedenu materiju.

²³ „Službene novine Bosansko-podrinjskog kantona Goražde“, br. 9/21

²⁴ U čemu se ogleda neusklađenost propisa detaljno je elaborirano kod navedenih subjekata.

²⁵ Elektronska korespondencija od 10. 10. 2024. godine

²⁶ Međutim, tokom provođenja praćenja realizacije preporuka Vlada je na 75. sjednici godine prihvatila Informaciju u vezi s matičnim izvještajem, te Zaključkom zadužila MPViŠ i PZ UKS da, u skladu s datim preporukama, u roku od 30 dana izvrše analizu postojećeg sistema upravljanja robnim rezervama i o tome izvijeste Vladi, te da u roku od 15 dana Ministarstvo predloži radnu grupu za izradu zakona o robnim rezervama.

²⁷ „Službene novine SBK“, broj 4/98



2.1.2. Status realizacije preporuka koje se odnose na planiranje robnih rezervi u Federaciji BiH

- Preporuke za direkcije robnih rezervi u FBiH

Preporuka 3. Izraditi odgovarajuće bilanse roba kojima će se utvrditi potrebne vrste i količine roba koje bi bile dovoljne za snabdijevanje stanovništva u vanrednim okolnostima.		
Status realizacije preporuke po direkcijama robnih rezervi		
Djelimično provedena	Pokrenute su početne aktivnosti	Nije provedena
FDRR, direkcije robnih rezervi KS i TK	Direkcije robnih rezervi ZDK, HBŽ i BPK	PZ USK

Praćenjem je utvrđeno da su tri direkcije robnih rezervi poduzele djelimične aktivnosti, tri su pokrenule početne aktivnosti, dok Poljoprivredni zavod USK nije poduzimao aktivnosti na realizaciji date preporuke.

Utvrđeno je da su direkcije za robne rezerve (FDRR, KS i TK) izrađivale bilanse roba,²⁸ ali njima nisu bile obuhvaćene sve potrebne vrste i količine roba koje bi bile dovoljne za snabdijevanje stanovništva u vanrednim okolnostima. Iako je FDRR izrađivao bilanse roba za 2023. i 2024. godinu,²⁹ u njima su bile iskazane samo pojedine vrste industrijsko-prehrambenih proizvoda (pet vrsta). Direkcija za robne rezerve KS-a je izrađivala bilanse roba koji su dio **godišnjeg Programa rada direkcije**.³⁰ Međutim, u njima nisu zastupljene sve grupe artikala koje su propisane kantonalnim zakonom o robnim rezervama, a količine određenih roba na zalihama nisu dovoljne za snabdijevanje stanovništva u vanrednim okolnostima više od jednog dana. Također, KDRR TK je izradila **bilans roba**³¹ u okviru srednjoročnog Plana robnih rezervi TK za period 2020-2024. godine. Međutim, bilans sadrži samo određene artikle, dok pojedini dijelovi strukture robnih rezervi (sirovine, reprodukcioni materijal, ogrjevni materijal i drugi artikli) nisu obuhvaćeni planom/bilansom. Pored toga, utvrđeno je da u bilansu roba nisu bile planirane sve potrebne vrste i količine roba, jer su se robne rezerve planirale na osnovu raspoloživih finansijskih sredstava, a ne na bazi potrebnih količina robnih rezervi.

Prema dostupnim podacima, direkcije robnih rezervi iz ZDK, HBŽ-a i BPK pokrenule su početne aktivnosti na realizaciji predmetne preporuke. Naime, DRR ZDK je za 2023. godinu izradila bilans roba³² kao dio Plana robnih rezervi ZDK, dok u 2024. godini on nije bio izrađen. Naime, u 2024. godini je donesen novi kantonalni Zakon o robnim rezervama, kojim je propisano da se bilans roba planira kroz srednjoročni program robnih rezervi. Srednjoročni program se do sada nije izrađivao, ali se, prema navodima nadležnih iz ove Direkcije, intenzivno radi na njegovoj izradi, gdje će se planirati nabavka robnih rezervi za 10% od ukupnog broja stanovnika ZDK. DRR HBŽ-a je u fazi izrade bilansa roba i srednjoročnog (petogodišnjeg) plana. Uvidom u dostavljeni bilans roba utvrđeno je da su u njemu iskazane potrebe stanovništva na području HBŽ-a za jedan dan. Pored toga, Direkcija je izradila i prijedloge odluka o strukturi stalnih robnih rezervi za poljoprivredu i gospodarstvo na koje nadležna kantonalna ministarstva trebaju tek dati mišljenja.

²⁸ Bilans roba predstavlja utvrđeni obim i strukturu potrebnih roba za stanovništvo za određeni period.

²⁹ U skladu sa dnevnim potrebama stanovništva za određeni broj dana (u zavisnosti od količine robe, taj raspon se kreće po stanovniku od tri dana do maksimalno 221 dan).

³⁰ U bilansima zaliha robnih rezervi na određeni datum prikazane su dnevne, mjesečne, tromjesečne i 12-mjesečne potrebe robnih rezervi za stanovnike na teritoriji KS-a, kao i u odnosu na zalihe robnih rezervi.

³¹ U bilansu su iskazane potrebe stanovništva za sedam, odnosno 30 dana.

³² Prikazan je tabelarno, sadrži podatke o minimalnim potrebama artikala za ishranu, higijenu i energentima za cca 5000 stanovnika za jedan, 15 i 60 dana.



KDRR BPK je u odgovoru na Upitnik navela da izrađuje bilanse roba, te je dostavila tabelarni pregled potreba prehrambenih i higijenskih roba za robne zalihe BPK Goražde koje se odnose na jednomjesečne potrebe za 25.000 stanovnika.³³ Nije dostavila drugu relevantnu dokumentaciju, koja potvrđuje da redovno izrađuju bilanse roba kojima su utvrđene potrebne vrste i količine roba koje bi bile dovoljne za snabdijevanje stanovništva u vanrednim okolnostima.

Praćenjem je utvrđeno da PZ USK nije poduzimao aktivnosti na realizaciji preporuke u posmatranom periodu. Naime, Zavod nije provodio aktivnosti na izradi bilansa roba jer, kako navode nadležni iz PZ-a, prema Zakonu o robnim rezervama USK, Vlada kantona svojim propisom utvrđuje obim i strukturu robnih rezervi koje treba da osigura prema raspoloživim sredstvima.³⁴ Međutim, navedeni propis Vlada nije donijela.

Preporuka 4. Osigurati adekvatnu i blagovremenu izradu programa/planova robnih rezervi, što podrazumijeva pribavljanje mišljenja resornih ministarstava i dostavljanje vladama na usvajanje.			
Status realizacije preporuke po direkcijama robnih rezervi			
Provedena	Djelimično provedena	Pokrenute su početne aktivnosti	Nije provedena
Direkcija robnih rezervi ZDK	FDRR, i direkcije robnih rezervi KS i TK	Direkcije robnih rezervi HBŽ i BPK	PZ USK

Praćenjem je utvrđeno da je jedna direkcija robnih rezervi realizovala preporuku, tri su poduzele djelimične aktivnosti, dvije su pokrenule početne aktivnosti, dok Poljoprivredni zavod USK nije poduzimao aktivnosti na realizaciji date preporuke.

Utvrđeno je da je KDRR ZDK realizovala datu preporuku jer je osigurala adekvatnu i blagovremenu izradu godišnjih planova robnih rezervi za 2023 i 2024. godinu.³⁵ Uvidom u dostavljene planove utvrđeno je da je planom određen obim i struktura robnih rezervi i opreme, nabavke i skladištenja roba. Također, u Planu je navedeno stanje robnih rezervi na 1. 1. 2024. godine sa vrstama i nazivima artikala, količinama, vrijednostima i teritorijalnim rasporedom. Direkcija prilikom izrade plana robnih rezervi nije tražila mišljenja resornih ministarstava, jer nisu planirali nabavke robe koja je u njihovoj nadležnosti.

Utvrđeno je da su FDRR i kantonalne direkcije za robne rezerve KS-a i TK djelimično realizovale predmetnu preporuku. Naime, iako su izrađivale programe/planove robnih rezervi, oni nisu u potpunosti izrađeni u skladu sa zakonom o robnim rezervama jer ne sadrže sve propisane elemente. Analizom dostupnih podataka utvrđeno je da FDRR još uvijek nije izradio srednjoročni program, iako je to zakonska obaveza. Utvrđeno je da je FDRR u posmatranom periodu izrađivao godišnje planove rada i godišnje programe koje je usvajala Vlada FBiH. Analizom planova rada utvrđeno je da je plan rada za 2023. godinu Direkcija uputila na usvajanje Vladi FBiH u januaru,³⁶ dok je za 2024. godinu upućen u martu tekuće godine.³⁷ Međutim, analizom godišnjih programa FDRR-a za 2023. i 2024. godinu utvrđeno je da su kasno dostavljani Vladi FBiH na usvajanje,³⁸ te su tako usvajani tek u augustu, što predstavlja značajno kašnjenje. Kao uzroci su konstatovana kašnjenja FDRR-a u dostavi prijedloga mišljenja ministarstvima, ali i dugo čekanje na odgovore ministarstava.³⁹ Pored navedenog, utvrđeno je da ni programi FDRR rada nisu u potpunosti izrađeni u skladu sa zakonom o robnim rezervama jer ne sadrže sve propisane elemente.

³³ Navedeno zapravo predstavlja usvojene normative na sastanku kantonalnih direktora direkcija robnih rezervi.

³⁴ Član 5. Zakona o robnim rezervama USK („Službeni glasnik USK“, br. 5/97)

³⁵ Naime, na prijedlog Direkcije, Vlada ZDK je na sjednici 11. 4. 2023. godine donijela Plan robnih rezervi ZDK za 2023. godinu, dok je Plan robnih rezervi za 2024. donijela 29. 1. 2024, u roku od mjesec dana od dana usvajanja budžeta kantona.

³⁶ 27. 1. 2023, a usvojen je 16. 2. 2023.

³⁷ 4. 3. 2024, a vlada ga usvojila 6. 3. 2024.

³⁸ Program za 2023. godinu je dostavljen Vladi FBiH 19. 7. 2023, dok je Program za 2024. dostavljen 25. 7. 2024. godine

³⁹ Ministarstva su dostavljala svoja mišljenja, u roku od 10-15 dana od dana dostavljanja prijedloga programa rada.

Praćenjem je utvrđeno da je **DRR KS-a** izrađivala programe rada u posmatranom periodu. Međutim, sa donošenjem programa rada za 2023. godinu se kasnilo jer je izrađen tek u aprilu, a Vlada KS-a ga je usvojila početkom maja⁴⁰. Program rada za 2024. godinu je izrađen i usvojen polovinom februara tekuće godine. Prilikom izrade programa rada Direkcija KS-a je od nadležnih ministarstava tražila prijedloge za izradu plana robnih rezervi.⁴¹ Međutim, programom nisu obuhvaćeni svi elementi propisani zakonom kao što su konkretni podaci o vrijednosti robnih rezervi, količina robe za znavljanje, i dr. Uvidom u dostavljenu dokumentaciju utvrđeno je da je Direkcija TK imala izrađen **Srednjoročni Plan robnih rezervi TK za period 2020-2024. godine**. Pored toga, Direkcija je na vrijeme izrađivala **godišnje planove robnih rezervi** (za 2023. i 2024)⁴² koje je dostavljala kantonalnoj vladi na usvajanje. Uvidom u dostavljene planove robnih rezervi utvrđeno je da ne sadrže sve elemente propisane zakonom.⁴³ Pored toga, iako je zakonom propisano da plan robnih rezervi treba prethodno biti usaglašen s odgovarajućim resornim kantonalnim organima i drugim organima i institucijama, utvrđeno je da Direkcija robnih rezervi navedeno nije radila.⁴⁴

Prema dostupnim podacima, utvrđeno je da su kantonalne direkcije robnih rezervi iz HBŽ-a i BPK pokrenule početne aktivnosti na realizaciji predmetne preporuke. Naime, DRR HBŽ-a nije izradila godišnji plan rada za 2023,⁴⁵ dok je Plan rada za 2024. godinu izrađen. Uvidom u dostavljeni plan utvrđeno je da ne sadrži sve elemente koji su propisani kantonalnim Zakonom o robnim rezervama.⁴⁶ Također, prema navodima, Direkcija je u znatnom dijelu sačinila petogodišnji program rada robnih rezervi za period 2024-2028. godine, čiji je krajnji i planirani rok izrade novembar 2024. godine.⁴⁷ Međutim, zbog neharmoniziranosti propisa o normativima robnih rezervi (trenutno važeći iz 1995. godine) postoji mogućnost zastoja. **KDRR BPK je tek u augustu 2023. godine uputila prijedlog Programa rada za tu godinu Vladi BPK na usvajanje.⁴⁸ Pored toga, dostavila je Plan rada za 2024. godinu i Trogodišnji plan rada za 2024-2026. na zahtjev Vlade.⁴⁹ Međutim, utvrđeno je da godišnji planovi rada ne sadrže nikakve podatke o robnim rezervama, osim predviđene nabavke.**

Praćenjem je utvrđeno da PZ USK nije poduzimao aktivnosti na realizaciji preporuke jer u posmatranom periodu nije izrađivao kantonalne programe/planove robnih rezervi.

Preporuka 5. Osigurati odgovarajuću saradnju Federalne i kantonalnih direkcija robnih rezervi u upravljanju robnim rezervama.	
Status realizacije preporuke po direkcijama robnih rezervi	
Pokrenute su početne aktivnosti	Nije provedena
FDRR i direkcije robnih rezervi KS, HBŽ, ZDK, BPK i TK	PZ USK

Utvrđeno je da je šest direkcija za robne rezerve pokrenulo početne aktivnosti na realizaciji preporuke, dok jedna nije realizovala predmetnu preporuku.

⁴⁰ Nadležni iz Direkcije kao obrazloženje za kasno donošenje programa rada za 2023. godinu naveli su zemljotres u R Turskoj i Siriji, te aktivnosti koje su imali u tom pogledu.

⁴¹ Od 12 kantonalnih ministarstava odgovor je dostavilo njih šest.

⁴² Plan robnih rezervi za 2023. godinu Vlada TK je usvojila 17. 1. 2023, dok je za 2024. usvojila 12. 12. 2023. godine. Plan za 2024. imao je dva puta izmjene (19. 3. i 9. 4. 2024. godine).

⁴³ Član 8. stav (3) Planom robnih rezervi određuje se struktura, nabavka, proizvodnja, otpuk tržišnih viškova, korištenje i teritorijalni razmještaj robnih rezervi.

⁴⁴ Član 8. stav (1) Vlada Kantona donosi planove robnih rezervi na temelju prijedloga Kantonalne direkcije, koji je prethodno usaglašen s odgovarajućim resornim kantonalnim organima i drugim organima i institucijama, ovisno o vrsti roba i proizvoda koji ulaze u strukturu robnih rezervi.

⁴⁵ E-mail korespondencija sa nadležnom osobom iz Direkcije robnih rezervi HBŽ-a

⁴⁶ Nisu utvrđene vrsta, naziv, količina i vrijednost roba koje se formiraju i obnavljaju kao robne rezerve, teritorijalni razmještaj robnih rezervi, kapacitet skladišnog prostora za smještaj i čuvanje robnih rezervi, uvjeti uz koje se određene vrste i količine robnih rezervi povjeravaju na smještaj i čuvanje pravnim osobama.

⁴⁷ Zapisnici stručnog kolegija Direkcije robnih rezervi HBŽ-a od 5. 3. i 23. 4. 2024. godine

⁴⁸ Akt broj 14-04-317/23 od 24. 8. 2023. godine

⁴⁹ Akt broj:14-04-25-1-/24 od 26. 1. 2014. godine



Praćenjem je utvrđeno da nije uspostavljena adekvatna saradnja između federalne i kantonalnih direkcija robnih rezervi, iako je ta obaveza propisana zakonom.⁵⁰ Naime, prema dostupnim informacijama, direkcije za robne rezerve (FDRR, KS, HBŽ, ZDK, BPK i TK⁵¹) uglavnom su uspostavile telefonsku komunikaciju, te je održan jedan radni sastanak (FDRR i ZDK).⁵²

FDRR navodi da je u posmatranom periodu održavao sastanke sa kantonalnim direkcijama kako bi razmijenile iskustva u prevazilaženju realnih problema koji se javljaju u radu.⁵³ Naime, saradnja je ostvarena sa direkcijom iz ZDK kod izrade kantonalnog zakona o robnim rezervama. KDRR ZDK je u posmatranom periodu prilikom izrade Zakona o robnim rezervama informisao direktora FDRR-a o tome. Također, direktor FDRR-a je prisustvovao jednom od radnih sastanaka radne grupe za izradu zakona, te mu je uručen radni materijal za eventualne sugestije. Direkcije iz KS-a, HBŽ-a, BPK⁵⁴ i TK su navele da su većinom održavale usmenu/telefonsku komunikaciju u cilju saradnje sa drugim direkcijama, ali nije izrađena službena zabilješka.

Utvrđeno je da PZ USK nije realizovao predmetnu preporuku, jer nije poduzimao aktivnosti kako bi sa federalnom i kantonalnim direkcijama ostvario saradnju u upravljanju robnim rezervama.

2.1.3. Status realizacije preporuka koje su vezane za nabavke, skladištenje i kontrolu robnih rezervi u FBiH

- Preporuke za direkcije robnih rezervi u FBiH

Preporuka 6. Nabavke roba za potrebe robnih rezervi provoditi blagovremeno, uz poštovanje Zakona o javnim nabavkama. Mogućnost izuzeća koristiti samo u za to zakonom predviđenim situacijama, uz adekvatnu procjenu ispunjenosti uslova za izuzeće za svaku pojedinačnu nabavku.		
Status realizacije preporuke po direkcijama robnih rezervi		
Potpuno provedena	Pokrenute su početne aktivnosti	Nije provedena
Direkcije robnih rezervi TK i ZDK	FDRR i direkcija robnih rezervi KS	Direkcije robnih rezervi BPK, HBŽ i PZ USK

Dvije direkcije potpuno su realizovale preporuku, dvije su poduzele početne aktivnosti, dok tri nisu provele datu preporuku.

Praćenjem je utvrđeno da su KDRR Tuzlanskog i Zeničko-dobojskog kantona blagovremeno provodile nabavku roba za potrebe robnih rezervi⁵⁵ te su na transparentniji način provodile postupke nabavke. Analizom dostupnih podataka⁵⁶ konstatujemo da je, u posmatranom periodu, KDRR ZDK sve postupke nabavke roba za robne rezerve provodio putem otvorenog i konkurentskog postupka, te nije bilo postupaka po osnovu izuzeća od primjene Zakona o javnim nabavkama. Također, KDRR TK je po osnovu izuzeća nabavljao jedino usluge zakupa poslovnog prostora,⁵⁷ a robu za robne rezerve nabavljao je putem otvorenog postupka, u skladu s utvrđenim okvirnim datumima pokretanja postupaka. Pored toga, nabavili su većinu predviđene robe za robne rezerve u 2023. godini, te se postupci nabavke za 2024. završavaju predviđenom dinamikom.

⁵⁰ Članom 2. Zakona o federalnim robnim rezervama propisuje se da Federalna direkcija u vršenju stručnih i drugih poslova koji se odnose na federalne robne rezerve, provođenje mjera radi intervencija na tržištu i bilansiranje roba za potrebe rezervi FBiH, saraduje sa federalnim organima i organima za robne rezerve u kantonima.

⁵¹ U svom očitovanju Direkcija TK je navela da je održavala telefonsku komunikaciju sa Federalnom i direkcijama KS i ZDK, te da je održan jedan zajednički sastanak na kojem su razgovarali o zajedničkim aktivnostima, a posebno o provođenju postupaka javnih nabavki, o čemu nije sačinjen zapisnik.

⁵² Zapisnik sa radnog sastanka broj: 17-30-13931-4/22 od 22. 3. 2023. godine

⁵³ Odgovor Federalne direkcije robnih rezervi na Upitnik

⁵⁴ KDRR BPK je nekoliko puta tražio da se dio federalnih robnih rezervi rasporedi na teritoriji BPK, prije svega iz praktičnih razloga i zato što BPK ne raspolaže adekvatnim budžetom za nabavku potrebnih i dovoljnih količina svih roba potrebnih za intervencije u vanrednim okolnostima.

⁵⁵ KDRR ZDK je objavio Plan nabavki za 2023. godinu 6. 4. 2023 (budžet usvojen 10. 3. 2023), za 2024. godinu 31. 1. 2024 (budžet usvojen 1. 1. 2024), KDRR TK objavio je Plan nabavki za 2023. godinu 23. 1. 2023 (budžet usvojen 30. 12. 2022), za 2024. godinu 21. 3. 2024 (budžet usvojen 21. 2. 2024).

⁵⁶ Podaci sa Portala javnih nabavki o provedenim postupcima i dostavljena dokumentacija od subjekata revizije

⁵⁷ Član 10a. tačka a) Zakona o javnim nabavkama („Službeni glasnik BiH“, br. 39/14, 59/22 i 50/24)

Početne aktivnosti na realizaciji preporuke poduzele su FDRR i DRR KS. Federalna direkcija robnih rezervi nije blagovremeno provodila nabavku roba za potrebe robnih rezervi, te je realizovala 22% od ukupno planiranih sredstava za nabavku robnih rezervi. Analizom dostupnih podataka u posmatranom periodu⁵⁸ utvrđeno je da prvobitni planovi javnih nabavki sadrže samo „redovne“ nabavke, a da se tek izmjenama i dopunama plana javnih nabavki⁵⁹ uvrštavaju robe potrebne za robne rezerve. Kao razlog za to FDRR navodi da je nova federalna Vlada uspostavljena tek u drugom kvartalu 2023. godine, da su određena ministarstva kasnila tri mjeseca sa dostavom svojih mišljenja na program rada, što ih je dovelo u situaciju da kasne sa realizacijom. Također navode da su procedure trajale predugo zbog žalbi i da nisu ostvarili zadovoljavajući rezultat. Slična situacija se ponovila i u 2024. godini.

Analizom dostupnih podataka utvrđeno je da je FDRR u 2023. godini nabavku robnih rezervi provodio u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama,⁶⁰ dok je u 2024. godini samo nabavka ulja planirana putem otvorenog postupka.⁶¹

Praćenjem je utvrđeno da **DRR KS** kod planiranja većinom poštuje odredbe Zakona o javnim nabavkama,⁶² u smislu usvajanja i donošenja planova i odluka o izuzeću. Međutim, svu prehrambenu i neprehrambenu robu za robne rezerve nabavlja po osnovu izuzeća, bez adekvatne procjene ispunjenosti uslova za svaku pojedinačnu nabavku. Navedeno postupanje nadležni iz KS-a su pravdali tajnošću podataka o robnim rezervama. Uvidom u dostupne podatke⁶³ utvrđeno je da je sama Direkcija različito kategorizirala stepen tajnosti istih dokumenata. S obzirom na to da se, u slučaju različitih zakonskih rješenja, prednost daje Zakonu o zaštiti tajnih podataka,⁶⁴ konstatujemo da Direkcija nije provela odgovarajuću proceduru za određivanje stepena „vrlo tajno“,⁶⁵ zbog čega se ne može potvrditi ispunjenost zakonskih uslova za pravilnim kategoriziranjem tajnosti podataka. Pored toga, prema Zakonu, ponuđači koji se prijavljuju na tendere trebali bi posjedovati industrijsku sigurnosnu dozvolu,⁶⁶ što se u praksi ne provodi. DRR KS je pristupio usklađivanju Zakona o robnim rezervama sa važećim Zakonom o zaštiti tajnih podataka BiH, ali on još uvijek nije usvojen.

Preporuku nisu provele direkcije robnih rezervi BPK i HBŽ i PZ USK. Naime, navedeni subjekti u posmatranom periodu nisu provodili postupke nabavke roba za potrebe robnih rezervi. Kao razloge za to KDRR BPK je naveo da u 2023. godini Vlada BPK nije odobrila novčana sredstva za nabavku robe za robne rezerve, dok nabavke u tekućoj godini do 30. 9. 2024. nisu realizovane.⁶⁷ Direkcija HBŽ-a planirala je u 2023. godini određeni iznos za nabavku robnih rezervi, ali nabavka nije realizovana. Iako su u svom odgovoru naveli da su u budžetu planirali sredstva za nabavku, PZ USK nije provodio nabavke roba za potrebe robnih rezervi.

⁵⁸ Podaci sa Portala javnih nabavki (planovi, postupci, sumarni izvještaji, obavještenja i sl.) i dokumentacija subjekta

⁵⁹ Prva izmjena kojom je uvrštena nabavka robe za robne rezerve u 2023. godini bila je u septembru, dok je u julu 2024. planirana nabavka robe za robne rezerve (usluga znavljanja jestivog ulja).

⁶⁰ Putem redovnih postupaka nabavke, a izuzeće samo kod izbora skladištara (usluge zakupa poslovnog prostora)

⁶¹ FDRR je naveo da su u svom Programu rada za 2024. godinu predložili, a Vlada usvojila, da se nabavke rade prema izuzeću. Direktor FDRR-a je 20. 9. 2024. godine potpisao Odluku o nabavkama po izuzeću, br. 01-02-2-11-5/24, te su postupci u toku.

⁶² Odluka o izuzeću od primjene Zakona o javnim nabavkama za 2024. donesena je 16. 2. 2024. godine (prva izmjena 22. 4. 2024). Međutim, odluka o izuzeću za 2023. godinu donesena je 12. 5. 2023, a budžet je usvojen 29. 3. 2023. godine (prva dopuna 26. 7. 2023, druga dopuna 8. 12. 2023)

⁶³ Program rada Direkcija za robne rezerve 2024. godine nosi oznaku povjerljivo, a Program za 2023. godinu je označen kao državna tajna, neki ugovori o nabavci roba nose oznaku državna tajna, neki vrlo tajno, neki su označeni kao povjerljivi.

⁶⁴ Član 87. Zakona o zaštiti tajnih podataka BiH

⁶⁵ Članom 82. Zakona o zaštiti tajnih podataka („Službeni glasnik BiH“, br. 54/05 i 12/09) propisana je obaveza da svi nivoi vlasti organizaciono i provedbeno usklade svoje propise i postupanje s navedenim zakonom. Rok za usklađivanje je bio šest mjeseci od dana stupanja na snagu zakona.

⁶⁶ Članovi od 15a. do 15i. Zakona o zaštiti tajnih podataka („Službeni glasnik BiH“, br. 54/05 i 12/09)

⁶⁷ Iz Direkcije navode da je dilema oko nabavke između prehrambenih artikala i energenata, jer imaju vrlo neizvjesnu situaciju oko tendera za nabavku energenata za „redovno grijanje“ koje provodi nezavisna vladina komisija. Ukoliko se sporna situacija ne riješi do početka grijne sezone 2024/2025, nabavit će energente; u suprotnom, nabavit će prehrambene artikle.



Preporuka 7. Osigurati robne rezerve prema vrstama i količinama predviđenim bilansima roba, u skladu s potrebama stanovništva FBiH, odnosno kantona.

Status realizacije preporuke po direkcijama robnih rezervi

Nije provedena

FDRR, direkcije robnih rezervi BPK, TK, ZDK, KS, HBŽ i PZ USK

Praćenjem je utvrđeno da nijedna direkcija robnih rezervi nije realizovala datu preporuku. Kao razlog za to većina direkcija navodi⁶⁸ nedostatak novčanih sredstava (FDRR, DRR KS, KDRR TK, KDRR BPK i DRR HBŽ), kao i da nisu izradili nikako ili adekvatno bilanse roba za 2023. i 2024. godinu (PZ USK i KDRR ZDK).

Analizom dostavljenih Programa/planova rada direkcija utvrđeno je da se planiranje robnih rezervi vrši na osnovu odobrenih finansijskih sredstava a ne na osnovu stvarnih potreba stanovništva, te da nijedna direkcija nije osigurala potrebnu vrstu i količinu robnih rezervi, u skladu sa potrebama stanovništva, odnosno kantona.

Preporuka 8. Uraditi analize troškova skladištenja i obnavljanja robnih rezervi, te na osnovu njihovih rezultata uputiti konkretne prijedloge nadležnim vladama za iznalaženje najekonomičnijeg načina čuvanja robnih rezervi.

Status realizacije preporuke po direkcijama robnih rezervi

Pokrenute su početne aktivnosti

FDRR, direkcije robnih rezervi BPK, TK, KS i ZDK

Nije provedena

Direkcije robnih rezervi HBŽ i PZ USK-a

Procijenjeno je da je pet direkcija pokrenulo početne aktivnosti na realizaciji predmetne preporuke, dok dvije nisu provele preporuku.

Početne aktivnosti na realizaciji preporuke pokrenula je FDRR, kao i kantonalne direkcije iz BPK, TK, KS i ZDK. Naime, iako ove direkcije nisu uradile sveobuhvatnu analizu troškova skladištenja i znavljanja robnih rezervi, poduzimale su određene radnje s ciljem smanjenja troškova skladištenja. FDRR je u svojim planovima nabavki,⁶⁹ s ciljem smanjenja troškova skladištenja, predvidio radove sanacije i adaptacije vlastitog skladišta, dok je u programima rada predlagao da se dio predviđenih sredstava za nabavku robnih rezervi planira kao „rezerve u novcu“. DRR KS je u svojim programima rada za 2023. i 2024. godinu potencirala pitanje nabavke/izgradnje vlastitog skladišta. Cilj izgradnje skladišta jeste čuvanje robe za hitne intervencije minimalno dva dana. Također, iako nisu radili analize, radi izbjegavanja dodatnih troškova za skladištenje i obnavljanje, KDRR TK je u posmatranom periodu 90% roba nabavljao putem ugovora o skladištenju i obnavljanju roba. Na prijedlog direkcije, Vlada BPK je krajem 2023. godine odobrila korištenje jednog poslovnog prostora, bez naknade, te obezbijedila sredstva iz budžeta za usluge zakupa drugog poslovnog prostora, čime se djelimično riješio problem skladišnog prostora koji je imala direkcija. Iz Direkcije ZDK su naveli da nemaju vlastiti skladišni prostor, te su uslovljeni cijenama koje određuju vanjski dobavljači/skladištari. Međutim, u svom očitovanju na Nacrt izvještaja Direkcija je naknadno dostavila informaciju da je Vlada ZDK donijela Odluku⁷⁰ o kupovini vlastitog skladišnog prostora, što će, prema njihovim procjenama, doprinijeti smanjenju troškova skladištenja roba.

⁶⁸ Odgovori na Upitnik revizije učinka

⁶⁹ Za 2023. i 2024. godinu

⁷⁰ Odluka br. 02-11-19530/24 od 22. 11. 2024. godine



Preporuku nisu provele DRR HBŽ i PZ USK. PZ USK nije provodio analize troškova skladištenja, jer nisu vršili nabavke robe, iako su imali planirana sredstava za tu namjenu. Prema dostupnim podacima,⁷¹ Direkcija HBŽ je samo u 2023. godini planirala iznos sredstava za robne rezerve, ali je izostala njihova realizacija.

Preporuka 9. Osigurati blagovremeno obnavljanje robnih rezervi, ovisno o vrsti i roku trajanja, kako je predviđeno godišnjim programima/planovima robnih rezervi.		
Status realizacije preporuke po direkcijama robnih rezervi		
Djelimično provedena	Nije provedena	Nije relevantna
FDRR, direkcije robnih rezervi TK, ZDK i KS	Direkcije robnih rezervi BPK i PZ USK	Direkcija robnih rezervi HBŽ

Procijenjeno je da su četiri direkcije djelimično realizovale preporuku, dvije nisu provodile aktivnosti na realizaciji, dok za jednu direkciju preporuka nije relevantna.

Federalna direkcija robnih rezervi, kao i kantonalne direkcije iz ZDK, TK i KS-a djelimično su realizovale preporuku. FDRR je provodio određene aktivnosti na obnavljanju robnih rezervi, ali nisu bile dostatne i blagovremene. Naime, neki ugovori o skladištenju i znavljanju koji su istekli 2023. potpisani su tek u 2024. godini. Pored toga, u 2023. nisu uspješno realizovani postupci nabavke za robe koje su iskorištene u ranijem periodu.⁷² Dostupni podaci⁷³ ukazuju na to da ni **DRR KS nije u potpunosti** osigurao adekvatno i blagovremeno znavljanje svih roba. Nadležni iz Direkcije smatraju da isporuka prehrambenih proizvoda javnim kuhinjama, između ostalog, predstavlja kontinuiran proces znavljanja zaliha. Analiza tenderske dokumentacije i drugih podataka na Portalu javnih nabavki ukazuje na to da se roba nabavljala za potrebe javnih kuhinja.⁷⁴ Međutim, poređenje bilansa roba za 2023. i 2024. godinu pokazuje da u pogledu osiguranja blagovremenog obnavljanja robnih rezervi nije ispunjen cilj osiguranja robnih rezervi⁷⁵ jer na zalihama nemaju dovoljne količine prehrambenih i neprehrambenih proizvoda. Poseban problem predstavlja što u ugovorima o skladištenju i znavljanju robe ostavljaju mogućnost da se smanje/povećaju količine određene robe, a nije precizirano pod kojim uslovima je moguće prihvatiti smanjenje potrebnih količina određene robe.

Analizom dostupne dokumentacije⁷⁶ utvrđeno je da su direkcije TK i ZDK vršile obnavljanje određenih robnih zaliha.⁷⁷ Međutim, njihovi godišnji planovi ne sadrže detaljne informacije o svim vrstama robe na stanju, niti rokove prema kojima ih je potrebno obnavljati. Informacije o znavljanju robe su date općenito, s napomenom da će se nabavka robe kretati u granicama odobrenih budžeta, te nije moguće utvrditi da su direkcije osigurale blagovremeno obnavljanje **svih robnih zaliha**. Tako je npr. KDRR ZDK naveo da zbog izrazito kratkih rokova brašno i ulje skladište kod vanjskih skladištara, uz obavezu da oni vrše obnavljanje.⁷⁸ U pogledu drugih roba na zalihama⁷⁹ planovima nije definisan način njihovog obnavljanja, niti koju količinu je bilo potrebno obnoviti u posmatranom periodu. Planovi KDRR TK također sadržavaju općenitu informaciju da je Direkcija u obavezi vršiti znavljanje, vodeći računa o rokovima trajanja pojedinih roba i mogućnostima njihove zamjene, te da se robe znavljaju nakon protoka polovice vremena što ga za njihovu upotrebu odrede proizvođači te robe.

⁷¹ Prilog 2 i 3. Uputnika RU

⁷² U godišnjem programu za 2024. su sami istakli da se neki postupci nisu realizirali, pa će se ponoviti u 2024. godini (kasnilo se sa obnavljanjem ugovora za merkantilnu pšenicu, kukuruz, propali su postupci nabavke pilećih i goveđih narezaka, šećera, soli, deterdženta, sapuna, šatori, vreće za spavanje, vatrogasni aparati).

⁷³ Planovi rada DRR KS za 2023. i 2024. godinu

⁷⁴ TD i obavještenje o dodjeli ugovora br. 1080-1-1-8-5-10/24

⁷⁵ Zadovoljenje desetodnevnih potreba stanovnika KS-a prehrambenim i neprehrambenim proizvodima

⁷⁶ Srednjoročni i godišnji planovi robnih rezervi (sa izmjenama i dopunama) KDRR TK za 2023. i 2024. godinu, te godišnji planovi DRR ZDK za 2023. i 2024. godinu, dostavljena dokumentacija DRR (ugovori o skladištenju)

⁷⁷ DRR ZDK jestivog ulja i brašna, a KDRR TK brašna

⁷⁸ U 2023. godini potpisan ugovor o skladištenju i znavljanju jestivog ulja (na četiri godine) u kojem je navedeno da je skladištar dužan najmanje tri mjeseca prije isteka roka za upotrebu obnoviti ukupnu količinu uskladištenog jestivog ulja. U zapisnicima o kontroli robe iz 2023. i 2024. godine stoji napomena da skladištar blagovremeno obnavlja ukupne količine ulja i brašna.

⁷⁹ Roba (dizel-gorivo, šećer, so, riža, tjestenina, goveđi gulaš, narezak, pasta za zube, sapun, deterdžent i sl.) koja je uskladištena u iznajmljenom skladištu.



Iako su naveli⁸⁰ da su u 2023. godini samo imali uslugu skladištenja i obnavljanja brašna,⁸¹ pregledom dostupnih podataka⁸² utvrđeno je da su u posmatranim godinama imali obnavljanje i drugih roba.⁸³

Praćenjem je utvrđeno da KDRR BPK i PZ USK nisu proveli preporuku jer nisu obnavljali robne rezerve u posmatranom periodu. Prema navodima nadležnih,⁸⁴ Direkcija BPK nije imala potrebe za obnavljanjem jer trenutno raspolaže veoma malom količinom robnih rezervi kojoj nije istekao rok. Shodno dostavljenoj dokumentaciji⁸⁵ utvrđeno je da Direkcija nije nabavljala sve potrebne količine robnih rezervi. Prema dostupnim podacima,⁸⁶ PZ USK nije precizirao način obnavljanja robnih rezervi koje ima na stanju.

Za DRR HBŽ preporuka nije relevantna jer u posmatranom periodu nisu nabavljali, niti imaju uskladištene robe na stanju.

Preporuka 10. Osigurati adekvatnu kontrolu uskladištenih roba.			
Status realizacije preporuke po direkcijama robnih rezervi			
Potpuno provedena	Djelimično provedena	Nije provedena	Nije relevantna
Direkcije robnih rezervi TK, ZDK, KS i PZ USK	Direkcija robnih rezervi BPK	FDRR	Direkcije robnih rezervi HBŽ

Procijenjeno je da su predmetnu preporuku realizovale četiri direkcije, jedna djelimično, jedna je nije provela, dok za jednu direkciju preporuka nije relevantna.

Praćenjem je utvrđeno da su Direkcije robnih rezervi TK, ZDK i KS-a i Poljoprivredni zavod USK proveli preporuku. Navedene direkcije su obavljale kontrole uskladištene robe, u propisanim rokovima. Analizom dostupne dokumentacije⁸⁷ utvrđeno je da je KDRR TK vršio redovni godišnji popis uskladištene robe, kao i vanredne kontrole, od čega sedam u 2023. i šest u 2024. godini. Također, KDRR ZDK je svakih šest mjeseci vršio kontrolu uskladištene robe.⁸⁸ Poljoprivredni zavod USK je svaka tri mjeseca provodilo kontrolu kvaliteta i kvantiteta robnih rezervi. DRR KS, pored toga što provodi redovnu i vanrednu kontrolu robe,⁸⁹ u postupku je uvođenja ISO standarda i HACCAP-a kojima će propisati procedure, postupke (uključujući i sastavljanje zapisnika o kontroli zaliha robnih rezervi) za robu koja je povjerena drugim pravnim licima na čuvanje i znavljanje.

Djelimična realizacija preporuke konstatovana je kod KDRR BPK. Naime, prema dostupnim podacima,⁹⁰ ova direkcija je vršila kontrolu uskladištene robe, ali ne svakih šest mjeseci, kako je kantonalnim zakonom propisano.⁹¹

Preporuku nije provela FDRR jer nije provodila adekvatne kontrole robe. Praćenjem je utvrđeno da Federalna direkcija nije vršila nadzor, odnosno redovnu kontrolu robnih rezervi u skladu sa članovima 17. i 18. Uredbe o uslovima skladištenja, osiguranja, nabavke, prodaje, znavljanja, intervencijama na domaćem tržištu i nadzora nad federalnim robnim rezervama.⁹²

⁸⁰ Odgovor na Upitnik RU

⁸¹ Članom 8. Ugovora o kupovini i znavljanju brašna propisana je obaveza da skladištar pismenim putem obavještava Direkciju o zamjeni brašna radi znavljanja.

⁸² Podaci sa Portala javne nabavke

⁸³ Ribljih konzervi, konzerviranog graha, goveđeg gulaša, pilećeg i goveđeg nareska itd.

⁸⁴ Odgovori na Upitnik RU

⁸⁵ U odgovoru na upitnik subjekat je naveo da nisu osigurali potrebne količine roba za robne rezerve, iz dva razloga, prvi razlog je nedostatak skladišta, drugi: operativnim finansijskim planom za 2023.g. nije odobrena suma od 100.000 KM predviđenih za nabavku roba za robne rezerve (navode potvrđuju i dostavljeni programi rada Direkcije).

⁸⁶ Ugovori iz 2000, 2001. i 2002, Odluka i Aneks ugovora iz 2005. godine

⁸⁷ Izvještaj o izvršenom popisu robe na skladištima, zaključno sa 31. 12. 2024. godine (sa popisnim listama za svu robu na stanju), 13 zapisnika o izvršenom vanrednom popisu robe

⁸⁸ Zapisnici od 28. 12. 2023. i 11. 6. 2024. godine

⁸⁹ Zapisnik od 13. 6. 2024. o pregledu kvantitativnog skladištenja i znavljanja vode za piće, zapisnik od 29. 12. 2023. godine o pregledu zaliha robnih rezervi u dječijoj hrani

⁹⁰ Zapisnici komisija iz 2021. i 2022. godine i inventurne liste iz 2024. godine

⁹¹ Član 24. stav 2. Zakona o robnim rezervama BPK („Službene novine BPK“, br. 9/21 i 6/24)

⁹² „Službene novine Federacije BiH“, br. 78/09



Iako je kontrola roba posebna obaveza FDRR-a,⁹³ konstatovano je da su u posmatranom periodu skladištari dostavljali izvještaje o ispitivanjima robe u svojim skladištima od ovlaštenih kuća, čija su mišljenja uglavnom bila pozitivna. Međutim, i u rijetkim slučajevima kada je izvještaj pokazivao određena neslaganja (količina robe na stanju sa količinom robe iz ugovora), navedeni problem se rješavao pismenom korespondencijom, a ne kontrolom.⁹⁴

Za Direkciju robnih rezervi HBŽ ova preporuka nije relevantna. Naime, prema dostupnim podacima,⁹⁵ DRR HBŽ u posmatranom periodu nije nabavljao i nema na stanju uskladištene robe.

2.1.4. Status realizacije preporuke koja se odnosi na intervenisanje robnim rezervama u FBiH

- Preporuka za direkcije robnih rezervi u FBiH

Preporuka 11. Osigurati efikasno intervenisanje robnim rezervama u vanrednim okolnostima predviđenim zakonima o robnim rezervama.	
Status realizacije preporuke po direkcijama robnih rezervi	
Djelimično provedena	Nije provedena
FDRR i direkcije robnih rezervi KS, ZDK i TK	Direkcije za robne rezerve BPK, HBŽ i PZ USK

Procijenjeno je da su četiri direkcije robnih rezervi djelimično provele preporuku, dok tri nisu poduzimale aktivnosti na njenoj realizaciji.

Analizom odgovora na upitnike i uvidom u dostavljenu dokumentaciju utvrđeno je da su četiri direkcije robnih rezervi (Federalna i kantonalne direkcije iz KS-a, ZDK i TK) vršile određeno intervenisanje robnim rezervama u posmatranom periodu. Naime, u skladu sa propisima, robe iz robnih rezervi kojima raspolažu direkcije mogu se bez naknade ustupiti kao pomoć određenim kantonalnim organima, humanitarnim organizacijama i kao pomoć pojedinim kategorijama socijalno ugroženih građana. Tako je **FDRR** u 2023. godini, u skladu sa odlukom Vlade FBiH, intervenisala robnim rezervama (šatorima i vrećama za spavanje) u saniranju posljedica zemljotresa na području Republike Turske i Sirije. Također, na području FBiH ustupljen je praškasti deterdžent Crvenom križu FBiH za socijalno ugrožene stanovnike Federacije. Kako navode nadležni, u 2024. godini je izvršena otprema 30.012 litara dizel goriva korisnicima ustanova u općini Fojnica zbog nedavne poplave.⁹⁶ Također, **Direkcija KS-a** je u skladu sa zaključcima Vlade KS-a intervenisala robnim rezervama.⁹⁷ To se odnosilo na pomoć Republici Turskoj i Siriji zbog potresa, kao i pomoć USK⁹⁸ zbog poplava. Također, u saradnji sa Ministarstvom za boračka pitanja i Ministarstva za rad i socijalnu politiku KS-a, Direkcija je planirala distribuciju paketa sa prehrambenim i neprehrambenim proizvodima. **Direkcija robnih rezervi ZDK** je vršila intervenisanje podjelom paketa socijalno ugroženim kategorijama stanovništva zbog enormnih poskupljenja osnovnih prehrambenih proizvoda i proizvoda za higijenu. Uvidom u dostavljenu odluku⁹⁹ utvrđeno je da Vlada ZDK odobrila raspodjelu paketa prehrambenih proizvoda i proizvoda za higijenu koje je osigurala Kantonalna direkcija. Također, Direkcija robnih rezervi TK je vršila intervenisanje robnim rezervama iz robnih rezervi¹⁰⁰ u vidu jednokratne pomoći kantonalnim organizacijama i ustanovama, te udruženjima koja se bave humanitarnim i socijalnim radom. Pomoć se odnosila na dodjelu određenih količina prehrambenih proizvoda i proizvoda za higijenu.

⁹³ Član 19. Uredbe o uslovima skladištenja, osiguranja, nabavke, prodaje, znavljanja, intervencijama na domaćem tržištu i nadzora nad federalnim robnim rezervama

⁹⁴ Izvještaji po dobivenim kvalitativnim i kvantitativnim nalazima skladištara koji su ih dužni, prema ugovornim obavezama, dostaviti FDRR-u (kontrola 31. 3. i 30. 9) za 2023. i 2024. godinu

⁹⁵ Odgovori na upitnik RU i Program rada DRR-a HBŽ za 2024. godinu

⁹⁶ Odgovor FDRR-a na Upitnik

⁹⁷ Odluka broj: 02-04-23345-1/23 od 20. 5. 2023. godine

⁹⁸ Direkcija je iz robnih rezervi intervenisala flaširanom vodom, konzerviranom hranom, sredstvima za higijenu, gumenim čizmama, kabanicama i sredstvima za dezinfekciju.

⁹⁹ Odluka o raspodjeli prehrambenih proizvoda i proizvoda za higijenu socijalno ugroženim kategorijama stanovništva sa područja ZDK, br. 02-25-15054/24 od 30. 8. 2024. godine

¹⁰⁰ Uz očitovanje na Nacrt izvještaja naknadno su dostavljene odluke Vlade TK o dodjeli jednokratne pomoći iz robnih rezervi.



U posmatranom periodu dvije direkcije robnih rezervi (iz BPK i HBŽ) i PZ USK nisu vršili nikakvo intervenisanje robnim rezervama jer, kako pojedine direkcije navode,¹⁰¹ nije se ukazala potreba za tim.

Robne rezerve se, između ostalog, mogu koristiti za sprečavanje većih poremećaja na tržištu, odnosno osiguranje stabilnosti u snabdijevanju stanovništva i održavanje dostignutog nivoa stabilnosti u proizvodnji određenih roba (tržišno-interventne robne rezerve). Uprkos izraženoj inflaciji,¹⁰² direkcije robnih rezervi nisu provodile tržišno-interventne mjere radi ublažavanja njenih posljedica. Nadležni iz direkcija iz ZDK su naveli da su novim Zakonom o robnim rezervama ZDK ukinuli odredbu kojom se definišu tržišno-interventne robne rezerve, jer smatraju da su ove mjere u suprotnosti sa načelima tržišne ekonomije.

2.2. Postupanje Parlamenta FBiH

Ured za reviziju je Izvještaj revizije učinka „Upravljanje robnim rezervama u Federaciji BiH“, u skladu s odredbama Zakona o reviziji institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine, dostavio na postupanje Parlamentu FBiH, odnosno Parlamentarnoj komisiji odgovornoj za reviziju.

Parlamentarna komisija nije poduzimala aktivnosti u vezi matičnog Izvještaja „Upravljanje robnim rezervama u Federaciji BiH“. Do sačinjavanja izvještaja o praćenju nije održana javna rasprava, tako da **Parlament FBiH nije razmatrao Izvještaj kako bi obavezao nadležne institucije na efikasnu realizaciju preporuka.**

¹⁰¹ Direkcija robnih rezervi SBK

¹⁰² Podaci Federalnog zavoda za statistiku (Index potrošačkih cijena), <https://ba.bloombergdria.com/ekonomija/bih/50434/prosjecna-inflacija-fbih-u-2023-iznosila-51-odsto/news/>

3. ZAKLJUČCI

Revizija učinka „Upravljanje robnim rezervama u Federaciji BiH“ koju je Ured za reviziju proveo 2022. godine pokazala je da u Federaciji BiH nije uspostavljen odgovarajući sistem upravljanja robnim rezervama, koji bi omogućio intervenisanje robnim rezervama u za to predviđenim situacijama. Nije osigurana potrebna saradnja i koordinacija između direkcija u planiranju, nabavkama i intervenisanju robnim rezervama, što je imalo za posljedicu da, uprkos velikim troškovima, nisu osigurane odgovarajuće i dovoljne robne rezerve. Također, nisu uspostavljene odgovarajuće regulatorne i institucionalne pretpostavke za upravljanje robnim rezervama u FBiH.

U matičnom Izvještaju dato je 11 preporuka. Za realizaciju njih devet bile su odgovorne direkcije robnih rezervi u FBiH, jednu je trebala provesti Vlada FBiH, a jednu vlade kantona. Na osnovu rezultata provedenog praćenja zaključeno je da nijedan subjekat nije u potpunosti realizovao sve date preporuke.

Vlada FBiH je pokrenula početne aktivnosti na realizaciji jedne preporuke, dok su dvije kantonalne vlade djelimično realizovale preporuku, dvije su pokrenule početne aktivnosti, a dvije nisu provele preporuku. Od sedam direkcija robnih rezervi koje su bile obuhvaćene praćenjem nijedna nije realizovala sve preporuke, dok je najveći broj pokrenuo početne aktivnosti.

Kada su u pitanju aktivnosti Federalne i kantonalnih vlada, nije izvršena detaljna analiza sistema upravljanja robnim rezervama. Izostala je i saradnja između vlada po pitanju usaglašavanja zakonskih rješenja i preciziranja pitanja od značaja za efikasno upravljanje robnim rezervama. Navedeno je rezultiralo različitim zakonskim rješenjima u pogledu normativa, strukture robnih rezervi, tajnosti podataka, obima i primjene propisa iz oblasti javnih nabavki koji će i dalje stvarati neujednačeno postupanje u praksi.

Kada su u pitanju aktivnosti direkcija robnih rezervi u FBiH, većina je izrađivala bilanse roba, ali oni nisu bili u potpunosti odgovarajući. Pored toga, izrađivale su programe/planove robnih rezervi koji ne sadrže sve zakonima propisane elemente. Nije uspostavljena odgovarajuća saradnja između Federalne i kantonalnih direkcija robnih rezervi u upravljanju robnim rezervama.

Većina direkcija nije blagovremeno vršila nabavke roba za potrebe robnih rezervi. Pored toga, direkcije i dalje različito tumače i primjenjuju Zakon o javnim nabavkama te se po pitanju transparentnosti podataka o robnim rezervama značajno razlikuju. Direkcije nisu u potpunosti osigurale robne rezerve prema vrstama i količinama predviđenim bilansima roba.

Napredak je ostvaren u pogledu kontrole uskladištenih roba. Međutim, direkcije i dalje imaju probleme u vezi skladištenja robnih rezervi, ali većina nije nadležnim vladama predlagala najekonomičniji način čuvanja robnih rezervi. Direkcije su provodile određene aktivnosti na obnavljanju robnih rezervi, ali nisu bile dostatne i blagovremene jer se i dalje nabavka roba planira u skladu sa odobrenim finansijskim sredstvima, a ne prema stvarnim potrebama stanovništva. Direkcije su vršile intervenisanje robnim rezervama koje se odnosilo na podjelu paketa socijalno ugroženom stanovništvu.

Uvažavajući činjenicu da su robne rezerve od općeg interesa za Federaciju i kantone, Ured za reviziju cijeni da je neophodno poduzeti dodatne aktivnosti za realizaciju datih preporuka. Dodatno angažovanje vlada i direkcija robnih rezervi na implementaciji preporuka će osigurati uspostavljanje funkcionalnog, efikasnog i ekonomičnog sistema upravljanja robnim rezervama.



4. KOMENTARI NA NACRT IZVJEŠTAJA

Ured za reviziju institucija u FBiH dostavio je Nacrt izvještaja revizije učinka na komentar revidiranim subjektima 2. 12. 2024. godine, u skladu sa članom 15. Zakona o reviziji.

Od ukupno 18 subjekata kojima je Nacrt izvještaja poslan, 12 je dostavilo komentare. U ostavljenom roku se nije očitivalo pet subjekata (KDRR HBŽ, Vlade HBŽ-a, BPK, SBK i HNK), dok je Vlada FBiH dostavila informaciju¹⁰³ da je izvještaj prosljedila drugim institucijama (FDRR i GS Vlade FBiH) radi pripreme prijedloga za sjednicu Vlade FBiH.

Od pristiglih komentara, pet subjekata¹⁰⁴ (FDRR, Vlada PK, PZ USK, Vlada USK i Vlada ŽZH) je navelo da nema primjedbi na Nacrt izvještaja, dok je sedam subjekata (KDRR ZDK,¹⁰⁵ Vlada ZDK,¹⁰⁶ KDRR BPK,¹⁰⁷ DRR KS,¹⁰⁸ Vlada KS,¹⁰⁹ KDRR TK i Vlada TK)¹¹⁰ dostavilo dodatna obrazloženja i sugestije.

Uvažavajući da matični Izvještaj nije javno objavljen zbog povjerljivih informacija koje je sadržavao, već je objavljena skraćena verzija, Ured je tražio da se subjekti kojima je dostavljen Nacrt očituju o povjerljivosti podataka. Osim PZ USK, druge direkcije nisu imale komentar o potrebi zaštite određenih podataka prezentiranih u Izvještaju. Na osnovu komentara PZ USK, korigovali smo tekst na način da nismo navodili konkretan podatak o robnim rezervama nego općenite informacije o realizacije preporuke.

Svi dostavljeni komentari su s dužnom pažnjom razmotreni, te su argumentovani i adekvatno dokumentovani komentari inkorporirani u konačni Izvještaj. U nastavku se daju informacije o komentarima koji su prihvaćeni:

- DRR TK je dostavio dodatna pojašnjenja o poduzetim aktivnostima na saradnji sa Federalnom i kantonalnim direkcijama robnih rezervi, te je stepen realizacije za preporuku 5 promijenjen iz *nije provedena u pokrenute su početne aktivnosti*. Također, dostavljena je naknadna dokumentacija koja potvrđuje intervenisanje robnim rezervama u posmatranom periodu, te je Izvještaj dopunjen dodatnim informacijama. Na osnovu toga je stepen realizacije za Preporuku 11 promijenjen iz *nije provedena u djelimično provedena*.

- DRR ZDK je dostavio dodatna pojašnjenja u vezi sa skladištenjem robnih rezervi, te je na osnovu dostavljenih dokaza Izvještaj dopunjen novom informacijom, a stepen realizacije Preporuke 8 promijenjen iz *nije provedena u pokrenute su početne aktivnosti*. Pored toga, Izvještaj je dopunjen u skladu sa dodatnim pojašnjenjima datih za preporuke 2 i 11.

Ostali komentari nisu iziskivali izmjene u Izvještaju jer nisu prezentovane nove činjenice, niti je dostavljena relevantna dokumentacija koja bi uticala na izmjene procjene realizacije preporuka datih u Izvještaju, za šta dajemo sljedeća obrazloženja:

- KDRR BPK je u komentarima iskazao neslaganje s procijenjenim statusom realizacije preporuka. Smatraju da je Direkcija od devet preporuka potpuno provela pet (3, 8, 9, 10 i 11), djelimično dvije (4 i 6), te započela aktivnosti na realizacije jedne preporuke (7). Direkcija nije dostavila nove dokaze niti dodatna obrazloženja/argumente koji idu u prilog njenim tvrdnjama. Pored toga, komentari u pogledu ocjene realizacije preporuka su u suprotnosti sa dostavljenim odgovorima Direkcije na Upitnik revizije učinka i dokumentacijom. Zbog svega navedenog dostavljeni komentari ne mogu biti uvaženi;

¹⁰³ Broj:01-02-842/24 od 5. 12. 2024. godine

¹⁰⁴ Federalna direkcija za robne rezerve, broj: 04-11-9-651-17/24 od 16. 12. 2024. godine, Vlada Posavskog kantona, broj: 01-1-25-353-2/24 od 17. 12. 2024. godine, Poljoprivredni zavod USK, broj: 16-20-1439-3/24 od 17. 12. 2024. godine, Vlada USK, broj: 10-11-7-2844-27-1/24 od 18. 12. 2024. godine, Vlada ZHŽ, broj: 05-04-20-1951/24 od 18. 12. 2024. godine

¹⁰⁵ Broj: 17/01-11-16428-4/24 od 11. 12. 2024. godine

¹⁰⁶ Broj: 17/01-25-20028-2/24 od 16. 12. 2024. godine

¹⁰⁷ Broj: 14-11-515-1/24 od 16. 12. 2024. godine

¹⁰⁸ Broj: 04-25-342-8/24 od 17. 12. 2024. godine

¹⁰⁹ Broj: 02/01-45-64/24 od 17. 12. 2024.godine

¹¹⁰ Broj: 05-01-448-1/24 od 17. 12. 2024.



- Direkcija ZDK je sačinila komentare koji su se odnosili na nalaze u vezi preporuke date Vladi, kao i na preporuke date Direkciji. Za preporuke 3, 5, 7. i 9. dostavljena su dodatna obrazloženja zašto ih nije moguće u potpunosti realizovati. Komentar u kojem se navodi da se ne mogu složiti da su samo djelimično unaprijeđene odredbe Zakona o robnim rezervama ZDK nije mogao biti prihvaćen. Naime, konstatovano je da je novim Zakonom unaprijeđeno pitanje tajnosti podataka o robnim rezervama u odnosu na raniji Zakon. Međutim, i dalje nije jasno utvrđeno koji podaci su tajni shodno zahtjevima date preporuke. Također, procedura utvrđivanja nije u potpunosti usklađena sa Zakonom o zaštiti tajnih podataka BiH,¹¹¹ niti su regulisana pitanja izrade normativa, saradnje i koordinacije, zbog čega je i procijenjeno da je preporuka djelimično provedena;
- Komentar DRR KS u kojem je naveo da je u prijedlogu zakona jasno definisao šta se može smatrati tajnim podatkom nije iziskivao izmjene. Naime, shodno datoj preporuci, u zakonima o robnim rezervama trebalo je jasno utvrditi koji podaci o robnim rezervama su tajni, a koji trebaju biti transparentni i dostupni javnosti. Komentari za preporuke 3. i 4. nisu zahtijevali izmjene u Izvještaju jer je Direkcija dodatno obrazlagala zašto nije u potpunosti realizovala preporuke. Naime, subjekt ne osporava da u programima nije navodio količine i vrijednost robnih rezervi kako je propisano zakonom, smatrajući da bi to predstavljalo dupliranje posla. Ne može se prihvatiti navedeni komentar budući da mu je to zakonska obaveza. Pored toga, program rada predstavlja osnovu za blagovremeno i adekvatno planiranje robnih rezervi;
- Vlada TK i KDRR TK su u svom očitovanju dodatno istakli razloge koji onemogućavaju potpunu realizaciju preporuka 3, 4, 5, 7. i 8, koji su već navedeni u izvještaju. Iako je za preporuku 9. Direkcija navela da osigurava blagovremeno obnavljanje robnih rezervi, iz dostavljene dokumentacije ove navode nije moguće potvrditi. Evidentno je da se vrše određene kontrole, ali nedostatak informacija i finansijskih sredstava za rad Direkcije, što i sama ističe, dovode u pitanje blagovremeno obnavljanje svih zaliha robnih rezervi koje imaju na stanju.

Praćenje realizacije preporuka iz Izvještaja revizije učinka „Upravljanje robnim rezervama u Federaciji BiH“ obavio je revizorski tim u sastavu: Selvedina Sivić, voditeljica tima, Irena Vuković i Lamija Ligata, članice tima.

Voditeljica tima

Selvedina Sivić s. r.

**Rukovoditeljica Sektora za razvoj,
metodologiju i upravljanje kvalitetom**

Mia Buljubašić s. r.

**Rukovoditeljica Sektora
za reviziju učinka**

Aida Dozić s. r.

¹¹¹ Potrebno je predložiti ovlaštenim osobama određivanje tajnosti podataka (član 16.), zatim dužnost je ovlaštene osobe kod određivanja stepena tajnosti da donese ocjenu o mogućoj štetnosti za sigurnost Bosne i Hercegovine (član 17.), na osnovu navedene procjene se određuje se stepen tajnosti (ocjena stepena tajnosti mora biti u pisanoj formi- član 17. stav 4.), ovlaštene osobe za određivanje tajnosti podataka moraju imati odgovarajuće dozvole (član 13. stav 4), potrebno je provesti sigurnose provjere lica koja rade ili se prijavljuju za rad na radno mjesto na kojem se proizvode tajni podaci (član 30.) itd.



5. LISTA TABELA

Tabela 1. Ocjena realizacije preporuka

Tabela 2. Ocjena realizacije preporuka po subjektima revizije

Tabela 3. Ocjena realizacije preporuka za vlade kantona