

Federacija BiH
Ministarstvo socijalne politike, raseljenih osoba i izbjeglica (FMSP)
Izvještaj specijalnog revizora

18. mart 2003.

REZIME GLAVNIH PROBLEMA

1. Manipuliranje tenderima, ugovorima i/ili fakturama, što je rezultiralo prevelikim fakturisanjem u korist povlašćenih dobavljača. Preveliki iznosi fakturisani za nepotreban prijevoz.
2. Veliki obim građevinskih radova koji ostaju nedovršeni više mjeseci nakon isteka ugovora i transfera sredstava u korist Federalnog ministarstva socijalne politike (FMSP).
3. Loša kontrola kvaliteta, što za rezultat ima loš standard građevinskih radova i nesposobnost da se ispoštuju ugovorene obaveze.
4. Rukovodstvo i službenici Ministarstva primaju iznos i do četiri mjesečne plaće/naknade za obavljanje jednog posla.
5. Mogućnost da se direktni ili indirektni transferi Vlade izdvoje iz trezorskog sistema kontrole i doznače na loše kontrolirane račune kod banaka za projekte koji se finansiraju putem sredstava odobrenih na donatorskim konferencijama.
6. Pravljanje, evidentiranje i izvještavanje o projektnim troškovima je nepouzdan, nepotpuno i netačno, zbog čega je teško odrediti šta je bilo potrebno uraditi, a šta je stvarno urađeno.
7. Izostanak ispravljanja problema uočenih tokom prethodnih revizija.

PREGLED

Mnogi od problema objelodanjenih u izvještaju o reviziji računa Vlade od juna 2001. godine i dalje postoje i rezultiraju neodgovarajućim odabirom povlašćenih dobavljača i uvećanim fakturisanjem. Iako FMSP ima svoj budžet i prima sredstva kako bi okončalo svoje projekte, budžetska potrošnja prekoračena je za više od 14,3 miliona KM sa krajem 2001. godine, nagomilavanjem dugovanja. Unatoč vrlo visokom nivou prekoračenja budžeta, projekti se ne završavaju na vrijeme. Mnogi projekti koje smo analizirali i čija smo mjesta provedbe obišli, nisu okončani ni nakon više od 15 mjeseci od potpisivanja ugovora sa korisnicima. Prema našoj procjeni, oko 800 kuća, za koje su ugovori potpisani u septembru/oktobru 2001. godine, još uvijek nije bilo završeno krajem 2002. godine. Prema procjeni, sredstva potrebna kako bi bili okončani radovi na kućama, premašuju 5,6 miliona KM.

Skoro svaki važniji aspekt rukovođenja Ministarstvom nedovoljno se kontrolira. Tenderi su ili predmet manipulacije, ili se jednostavno ignoriraju. Uvjeti iz ugovora se ne poštuju. Radovi se ne okončavaju na vrijeme, a mjere kontrole, koje imaju za cilj da osiguraju pravovremen i valjan završetak radova, ili ne postoje, ili su neefikasne. Vršioći odabira korisnika i regija u kojima će projekti biti provedeni su pristrasni. Proces specificiranja i kontrole isporuka materijala je neodgovarajući. Pravljanje troškova, evidentiranje i podnošenje izvještaja o projektima je nepouzdan, nepotpuno i netačno, zbog čega je teško ustanoviti šta je bilo potrebno uraditi, a šta je urađeno. Vlada osigurava sredstva putem budžetskog procesa i, kako direktno, tako i indirektno, putem učešća na donatorskim konferencijama. Sredstva prikupljena na donatorskim konferencijama, koja nisu dio trezorskog sistema poslovanja, loše se kontroliraju. Sredstva i projekti se isprepliću i ne postoji odgovarajuće pravljanje troškova.

Jedna od najznačajnijih operacija gdje se pojavljuje prevelik utrošak je prijevoz. Uobičajena cijena prijevoza kreće se od 1,2 do 1,65 KM/km za kamion nosivosti 10 tona. Međutim, određena povlaštena preduzeća naplaćuju čak po 30 KM/km. Osim toga, materijal se prevozi širom zemlje čak i kada za to ne postoji potreba jer druga kvalificirana preduzeća nude građevinski materijal na lokalnom nivou. U nekim slučajevima, fakture za usluge prijevoza pokazuju da je fakturirano više kamiona i/ili više kilometara nego što je moguće opravdati. Troškovi prijevoza nekih preduzeća iznosili su čak od 33% do 50% od ukupno fakturisanog iznosa za materijal.

FMSP i dalje angažira sumnjiva preduzeća koja su u prošlosti vršila neprikladno fakturisanje, iako su se ta preduzeća pojavila u nalazima izvještaja o reviziji od juna 2001. godine. Iako neki od dobavljača nisu ispunjavali zahtjeve tenderskog procesa, kasnije ih je prihvatila "Komisija za reviziju".

Najuže rukovodstvo Ministarstva i odabrani službenici primaju čak do četiri mjesečne plaće ili naknade od Ministarstva i donatora. FMSP vodi ove projekte tijekom redovnog radnog vremena i rad na njihovoj implementaciji trebao bi biti u potpunosti pokriven plaćom Ministarstva, koja se smatra dovoljnom i koja je u istom rangu kao i plaće koje imaju druga ministarstva. Moguće je da rukovodstvo i službenici koji primaju dodatne plaće i nisu radili na projektima na osnovu kojih dobijaju dodatna primanja.

Budžet FMSP iznosio je 28 miliona KM u 2001. godini, i 32 miliona KM u 2002. godini.

REZIME PREPORUKA

1. Spriječiti neodgovarajuće usmjeravanje sredstava povlaštenim preduzećima
2. Osigurati poštovanje tenderskih procedura i poštovanje dogovorenih uvjeta
3. Provesti kontrole kako bi se osiguralo da korisnici prime pomoć na koju imaju pravo u okviru unaprijed dogovorenih rokova
4. Osigurati da se poštuju zahtjevi i ograničenja predviđena projektima
5. Unaprijediti nadzor kvaliteta izvedenih radova
6. Osigurati da rukovodstvo i službenici Ministarstva primaju samo jednu plaću za svoj rad u Ministarstvu
7. Uvesti i provesti u praksi primjereno obračunavanje, kontrolu i evidentiranje projektnih troškova
8. Unaprijediti kontrolu nad odabirom korisnika i regija
9. Osigurati da se sredstva, koja je direktno ili indirektno osigurala Vlada, raspoređuju putem budžetskog procesa
10. Konsolidirati sve račune aktivnosti i projekata Ministarstva
11. Pridržavati se budžetskih ograničenja
12. Pridržavati se mandata Donatorske konferencije

13. Uvesti i provesti kontrolu dupliranja korisnika

CILJ I OBIM

Ovo Ministarstvo naš Odjel je posljednji put revidirao u okviru revizije računa Vlade od juna 2001. godine, kada su objelodanjeni značajni problemi. Kao rezultat revizije, Finansijska policija provela je istragu, nakon koje je uslijedilo podnošenje krivičnih prijava. Ova revizija obuhvata period od završetka naše prethodne revizije.

Cilj ove revizije ograničenog obima je da se ocijeni adekvatnost odabranih mjera interne kontrole nad rashodima, kako bi se osiguralo da se sredstva troše svrsishodno i u konkurentnim i razumnim iznosima. Naše testiranje uključilo je testiranje odabranih korisnika u smislu njihovog prava na pomoć i pravovremenog prijema pomoći u iznosu, kvaliteti i po cijenama predviđenim u okviru programa. Rad na terenu izvršen je od 19. novembra 2002. godine do 7. februara 2003. godine.

Naše testiranje bilo je ograničeno i nije obuhvatilo svaku transakciju ili imalo za cilj da razotkrije svaki problem. Ovo nije finansijska istraga koja za cilj ima otkrivanje kriminala. U slučajevima kada smo naišli na dokaze potencijalnih kriminalnih aktivnosti preporučili smo istragu Finansijske policije. Ovo nije revizija ispravnosti završnog računa. Prema tome, ne izražavamo svoje mišljenje o završnom računu. Iako smo tijekom rada možda odabrali transakcije koje su se odnosile na određene donatorske agencije, ovo nije revizija konkretnih donatorskih agencija. Prema tome, mi ne iznosimo finansijske podatke, niti izražavamo mišljenje o programima konkretnih donatorskih agencija.

NALAZI I PREPORUKE

1. Spriječiti neodgovarajuće usmjeravanje sredstava povlaštenim preduzećima

Sumnjiva finansijska praksa i gomilanje troškova nastavlja se neometano, unatoč nalazima prethodnih revizija i istrazi Finansijske policije koji su ukazali na brojne zloupotrebe. Slijede neki od primjera nepropisnih troškova:

Troškovi prijevoza

Donja tabela sadrži nazive glavnih dobavljača u 2002. godini. Naknade obračunate na ime troškova prijevoza mnogih od navedenih preduzeća bile su prevelike i iznosile su do čak 50% od ukupnog iznosa fakture za nabavku materijala. U mnogim slučajevima, nabavka robe mogla je biti izvršena u lokalnom okruženju, čime bi se u cijelosti eliminirali troškovi prijevoza.

Dobavljač	Materijal	Prijevoz	% troš. prijevoza u ukupnom iznosu
Primo	3.034.807	602.660	19,8
Kuvet	1.560.025	539.233	34,5
Gradiz	1.547.316	674.084	43,5
Aman-Čola	1.223.270	573.382	46,8
Una-SA	785.115	392.212	49,9
Čavkunović	594.745	73.753	12,4
Lesna	190.637	69.488	33,8

Primo

Primo Vitez je dobavljač odabran da isporuči materijal u Visoko i Kakanj, iako su drugi kvalificirani dobavljači, kao što je IGM, smješteni puno bliže Visokom. IGM je prethodno odabran da isporuči materijal u okviru tendera za 2002. godinu. Razlog zašto je Primo odabran umjesto IGM-a postaje jasan kada se bolje sagledaju troškovi prijevoza koji su iznosili do 20% ukupne fakture. Slična situacija je i s općinom Bosanska Krupa. Primo Vitez odabran je da isporuči materijal, iako je razdaljina od Viteza do Bosanske Krupe i nazad 620, km i unatoč činjenici da su dobavljači u lokalnom okruženju mogli isporučiti materijal. Kroz razgovor sa vozačima, došli smo do saznanja da su oni, a ne Primo, vlasnici kamiona. Vozači su nam rekli da naplaćuju između 1,1 i 1,2 KM/km na ime prijevoza. Primo u svoje fakture uključuje naknadu po kilometru i dodatnu naknadu po toni tereta. Uključujući navedene naknade, Primo fakturiše u prosjeku 30 KM/km. Ovakva uvećana naknada na ime prijevoza uvećava cijenu prijevoza od 1875% do 3000% za materijal koji je mogao biti nabavljen u lokalnom okruženju. Nestručno sačinjeni ugovori koji omogućavaju uvećanje cijene transporta ne opravdavaju ovako visok nivo uvećane naplate.

Preporučujemo da Finansijska policija ispita transakcije sa preduzećem Primo i vezu preduzeća s osobama koje su odobrile navedene transakcije.

Poljooprema

Tokom 2001. godine, na Prvoj donatorskoj konferenciji za Bosnu i Hercegovinu, prikupljeno je 2,5 miliona za izgradnju stambenih jedinica. FMSP je posudio 450.700 KM od sredstava prikupljenih putem Prve donatorske konferencije za BiH i izvršio plaćanje navedenog iznosa, sa dodatnih 450.700 KM u korist Poljoopreme za poljoprivredni materijal i opremu. Dva plaćanja bila su jednaka ugovorenom iznosu od 901.400 KM. Navedena plaćanja bila su izvršena na osnovu odluke od 5. aprila 2002. godine, u kojoj se navodi da će FMSP posuditi sredstva prikupljena putem donatorske konferencije, kako bi izvršio plaćanje u korist Poljoopreme, za što će biti izvršena kompenzacija isporukom građevinskog materijala za Projekt DS-92. Ovu odluku potpisao je predsjednik Odbora donatora Jozo Ljiljanić nakon potpisivanja ugovora sa Poljoopremom. 23. aprila 2002. godine Poljooprema je izdala druge dvije fakture (49.969 KM i 49.993 KM) u ukupnom iznosu od 99.962 KM na osnovu istog ugovora, čime je prekoračen ukupan ugovoreni iznos. U fakturama su navedeni poljoprivredni proizvodi kao što su zob i ječam, koji nisu bili navedeni u ugovoru, a cijena fakturisana za isporuku krompira premašuje ugovorenu cijenu.

Sredstva posuđena od Prve donatorske konferencije za Bosnu i Hercegovinu trebalo je otplatiti isporukom građevinskog materijala za Projekt DS-92. Prema tom aranžmanu, FMSP je trebao osigurati materijal potreban za 43 kuće. Umjesto toga, Ministarstvo je osiguralo sav materijal i pokrilo troškove prijevoza za cijeli Projekt iz svog budžeta. Ukupan iznos utrošen za materijal i prijevoz iz budžeta FMSP za Projekt DS-92 bio je 1.634.216 KM, što je 1.183.516 KM više nego što je Ministarstvo trebalo platiti iz svog budžeta. Ovaj veliki iznos ne uključuje materijal potreban za faze III i IV za 61 korisnika, u ukupnom iznosu od 216.521 KM.

Za projekte koji su finansirani sredstvima odobrenim na donatorskim konferencijama potrebno je vršiti plaćanje sa računa konferencija, a ne iz budžeta Ministarstva. Budući da ni za jedan od projekata nisu bili pripremljeni budžeti, nemoguće je uporediti planiranu sa stvarnom potrošnjom.

Traktori koje je donirala Vlada Kine bili su uskladišteni vrlo dugo u prostorijama Poljoopreme. Poljooprema je naplatila ukupno 61.000 KM na ime goriva, najamnine, prijevoza i servisiranja. Budući da je 50 traktora bilo novo i da nisu bili korišteni, dovodimo u pitanje potrebu plaćanja 33.000 KM za gorivo i servisiranje. Za iste traktore plaćena je i dodatna naknada za prijevoz.

Preporučujemo da Finansijska policija ispita isplate izvršene sa računa donatorske konferencije.

Kuvet

U izvještaju od juna 2001. godine Kuvet je naveden zbog niza nepravilnosti, uključujući tu i nedokumentirana fakturisanja i značajne prekomjerne naplate, kako za robu, tako i za prijevoz. U to vrijeme Kuvet je bio jedan od najomiljenijih dobavljača Ministarstva, koji je bio angažiran za dobar dio aktivnosti. Vlasnici Kuveta trenutno su pod istragom Finansijske policije zbog njihovog odnosa sa Ministarstvom, ali i drugih problema. Unatoč lošem standardu poslovanja Kuveta, Ministarstvo je nastavilo sa značajnim obimom aktivnosti sa Kuvetom. Po obimu poslovanja Kuvet je bio četvrti najveći dobavljač u 10 mjeseci, zaključno s oktobrom 2002. godine. Izgleda da su tokom navedenog perioda nastavili

svoju praksu prekomjerne naplate. Samo za prijevoz, naknade su iznosile 34.5% od ukupnog iznosa naplaćenog za materijal.

Osim navedenog, u julu 2001. godine Kuvet je dobio ugovor s donatorskom agencijom za projekt nabavke prehrambenih proizvoda i sredstava za čišćenje. Međutim, oni su ispostavili fakture i za testiranje i popravku pumpi mašina za pranje veša, vodoinstalaterske i kanalizacijske radove za koje nije postojao ugovor. Ovaj problem potvrđen je revizijom koju je izvršila donatorska agencija u kojem se kaže da se ugovor sa Kuvetom ne odnosi na održavanje. Prema navodima jednog od službenika FMSP, Kuvet se nije pridržavao ugovorenih jediničnih cijena iz 2001. godine.

Preporučujemo da se dobavljači koji ne pružaju zadovoljavajuće standarde poslovanja odmah skinu sa liste dobavljača kojima je dozvoljeno da učestvuju u tenderskom procesu i posluju sa Ministarstvom, bilo direktno, ili putem angažiranja podizvođača. Također preporučujemo da Finansijska policija osigura da njihova trenutna istraga obuhvati sve transakcije iz 2000., 2001. i 2002. godine i odnos između vlasnika Kuveta i rukovodstva i službenika FMSP, koji su odobrili transakcije.

Rukovodstvo je na navedene probleme odgovorilo saglasivši se da će ograničiti isporuke na razdaljinu ispod 200 km i svesti troškove prijevoza na najviše 10% od troškova za nabavku materijala. Vjerujemo da rukovodstvo ima razumijevanja za ovaj problem, ali želimo preporučiti da se troškovi prijevoza uključe u cijenu robe i da se ne fakturišu kao posebni troškovi. Metoda obračuna koju preporučujemo uobičajena je u građevinarstvu i primjenjuju je i druge nevladine organizacije koje se bave sličnim poslovima. Ne vidimo potrebu za dodatne naknade. Ukoliko se dodatne naknade ipak obračunaju, niti jednom preduzeću ne treba dozvoliti da obračuna naknadu za pređene kilometre u oba smjera, jer se naknada za prijevoz obračunava samo u jednom smjeru.

2. Osigurati poštivanje tenderskih procedura i poštivanje dogovorenih uvjeta

Iako se za neke od ugovora provodi tender, izgleda da se proces koristi zbog stvaranja dojma, a ne zbog kontrole. Slijede neki primjeri nepropisnih procesa:

Odbor za reviziju

Prema izvještaju Komisije za analizu primljenih ponuda od maja 2001. godine, 49 preduzeća je dostavilo svoje ponude za učešće na javnom tenderu za isporuku građevinskog materijala. 16 preduzeća nije zadovoljilo kriterije, dok su 33 predeća zadovoljila kriterije. Ministar Sefer Halilović je, 20. jula 2001. godine, potpisao odluku kojom se, usljed "određenih previda", zanemaruje odluka Komisije za analizu ponuda, za što se ne daje detaljno objašnjenje. Odbor za reviziju uključio je 7 preduzeća koje je prethodno odbila Komisija za analizu ponuda, i to:

- Gradiz d.j.l. - Sarajevo;
- Amos d.d. - Tuzla;
- Gramis Company d.o.o. - Kladanj;
- Drvopromet d.o.o. Turbe - Travnik;

- Kuvet d.o.o. Ilidža – Sarajevo;
- DIP Janj Holding d.d. – Donji Vakuf;
- Inter d.o.o. Matuzići - Doboj Jug.

Dovodimo u pitanje potrebu da se ranije diskvalificirana preduzeća ponovo uključe u proces. Neka od preduzeća, kao što su Gradiz i Kuvet, povlaštena su preduzeća koja su vršila prekomjerne naplate na ime prijevoza. Drvopromet i Gradiz naveli su dvije različite cijene za isti proizvod. Kuvet je bio spominjan u ranijim izvještajima o reviziji zbog sumnjive prakse i faktura bez pokrića.

Izgleda da je Odbor za reviziju osnovan kako bi se zaobišao tenderski proces i kako bi se Ministarstvu omogućilo da nastavi angažirati povlaštene i "sumnjive" dobavljače. Preporučujemo da Finansijska policija ispita navedena preduzeća i njihove transakcije sa FMSP i njegovim ministrima i odgovornim službenicima.

Dvostruko specificiranje identičnih stavki

Nakon što je tehničku specifikaciju ispitao kvalificirani arhitekt, koji je član tima revizije, otkrili smo da su pojedini proizvodi specificirani dva puta, uz upotrebu različitih opisa. Neka preduzeća naplaćivala su isti iznos za identične proizvode, druga preduzeća nisu.

Naziv preduzeća	Proizvod	Cijena 1 u KM	Cijena 2 u KM
IGM Visoko	Čelična armatura GA fi 6 mm	0,75	
	Čelična armatura GA fi 8 mm	0,75	
	Čelična armatura R fi 10 mm	0,78	
	Čelična armatura R fi 12 mm	0,78	
	Armaturna mreža R - 131	0,85	0,81
	Armaturna mreža R - 335	0,83	0,81
Drvopromex - Bugojno	Čelična armatura GA fi 6 mm	0,78	1,60
	Čelična armatura GA fi 8 mm	0,79	1,60
	Čelična armatura R fi 10 mm	0,79	1,55
	Čelična armatura R fi 12 mm	0,79	1,55
	Armaturna mreža R - 131	0,75	0,80
	Armaturna mreža R - 335	0,82	0,80
Aman Čola - Sarajevo	Čelična armatura GA fi 6 mm	0,75	0,76
	Čelična armatura GA fi 8 mm	0,75	0,76
	Čelična armatura R fi 10 mm	0,72	0,72
	Čelična armatura R fi 12 mm	0,72	0,72
	Armaturna mreža R - 131	0,85	0,98
	Armaturna mreža R - 335	0,85	0,98
Drvopromet - Bugojno	Čelična armatura GA fi 6 mm	0,79	0,75
	Čelična armatura GA fi 8 mm	0,76	0,75
	Čelična armatura R fi 10 mm	0,72	0,75
	Čelična armatura R fi 12 mm	0,72	0,75
	Armaturna mreža R - 131	0,89	0,93
	Armaturna mreža R - 335	0,89	0,93
Gradiz - Sarajevo	Čelična armatura GA fi 6 mm	0,71	0,86
	Čelična armatura GA fi 8 mm	0,71	0,86
	Čelična armatura R fi 10 mm	0,71	0,86
	Čelična armatura R fi 12 mm	0,71	0,86
	Armaturna mreža R - 131	0,86	
	Armaturna mreža R - 335	0,86	
Kes d.o.o. - Mostar	Čelična armatura GA fi 6 mm	0,66	0,55
	Čelična armatura GA fi 8 mm	0,66	0,55
	Čelična armatura R fi 10 mm	0,64	0,64
	Čelična armatura R fi 12 mm	0,64	0,64
	Armaturna mreža R - 131	0,73	0,71
	Armaturna mreža R - 335	0,71	0,71

Navođenje istog proizvoda u ponudu dva puta, uz upotrebu različitih opisa može se koristiti u slučajevima prevare na tenderu, jer taj metod može omogućiti povlašćenom preduzeću da dobije na tenderu i da onda fakturiše po višoj cijeni proizvod sa drukčijim opisom.

Rukovodstvo se saglasilo da će otkloniti ovaj problem u budućim tenderima.

Specifikacije materijala

Specifikacija potrebnog materijala za 37 identičnih kuća u općinama Bosanski Šamac, Modriča, Vukosavlje i Pelagićevo ne sadrži podatak o tipu kuće (A, B ili C) na koji se odnosi specifikacija. Prema tome, uporedili smo isporuke materijala navedenog na otpremnicama sa količinama potrebnim za okončanje radova prvih dviju faza na kući tipa A koja zahtijeva najveći dozvoljeni nivo radova. Naša usporedba otkrila je da su se stvarni troškovi odnosili na veće i kompleksnije građevinske zahvate od onih koji su dozvoljeni u okviru programa. Neke od razlika za stavke poput čelične armature i betonskih blokova, iznosile su čak 300%.

Preporučujemo da se uvede rigorozna kontrola specifikacija materijala, kako bi se osiguralo da isporučeni materijal ispunjava zahtjeve, u smislu kvaliteta i količine.

Nepropisno angažiranje dobavljača

Prema trenutnoj praksi, FMSP godišnje organizira tender kako bi se izvršio odabir raznih dobavljača da isporuče i/ili prevezu materijal do mjesta implementacije projekata tokom godine. Potrebno je da su dobavljači, učesnici na tenderu, locirani širom zemlje, s namjerom da se angažira onaj dobavljač koji je lociran najbliže mjestu isporuke. Nažalost, praksa se bitno razlikuje od namjere. Ukoliko se u okviru tenderskog procesa dođe do određenog broja dobavljača koji ispunjavaju uvjete, oni dobavljači koji konačno i budu angažirani, određeni su povlašteni dobavljači od kojih su neki locirani daleko od mjesta isporuke. Takvi dobavljači onda naplaćuju prevelike iznose na ime usluga prijevoza. Troškovi prijevoza iznosili su od 33% do 50% od iznosa ukupne fakture navedenih preduzeća.

Izmijenjena cijena ne odgovara ugovorenoj

Tokom testiranja cijena, uočili smo niz nepravilnosti, uključujući tu i naplatu iznosa koji za 100% premašuju ugovoreni iznos. Naprimjer, Aman Čola, peti najveći dobavljač Ministarstva, naplaćivao je dvostruko za veliki broj proizvoda, uključujući tu i pijesak i stropne grede. U slučaju isporuke paljene žice, u njihovom prvobitnom ugovoru ne navodi se cijena, ali aneks potpisan mjesec dana kasnije obavezuje kupca da prihvati tržišnu cijenu za bilo koji proizvod za koji cijena nije prvobitno definirana u ugovoru. Mi smo uporedili ovu "tržišnu cijenu" sa cijenama drugih konkurentnih dobavljača i otkrili da su cijene koje naplaćuje Aman Čola od 27% do 45% veće u odnosu na konkurentne cijene. Testirali smo dvije fakture navedenog preduzeća i otkrili slučajeve previsoke naplate u obje fakture. Međutim, previsoka naplata na ime isporuke pijeska uočena je i ispravljena na fakturi od 10. decembra 2001. godine. Nikakvih izmjena nije bilo na ranijim, puno većim fakturama, koje su glasile na ukupan iznos od 440.106 KM.

Aman Čola odabran je putem javnog tendera da pruži usluge prijevoza prehrambenih artikala za donatorski projekt. Preduzeće je izvršilo previsoku naplatu na ime usluge prijevoza, naplativši iznos veći od ugovorenog i povećavajući broj kilometara. Fakturisana kilometraža nije odgovarala kilometraži navedenoj na otpremnicama. Usluge prijevoza naplaćene su za 3.106 KM više, ili skoro tri puta više od stvarnog iznosa prijevoza od 1.320 KM. Izvještaj o reviziji donatora od septembra 2002. godine potvrdio je uvećane jedinične cijene.

Tokom pregleda projekta otkrili smo da je Brutto d.o.o., koji je isporučivao prehrambene proizvode, naplaćivao od 25% do 33% više za čaj i rižu.

Rukovodstvo se saglasilo s nalazom i obavezalo se da će provesti odgovarajuće korektivne mjere.

Primjena različitih mjera za količinu

Drvopromet je bio najveći dobavljač materijala FMSP. Oni su vršili fakturisanje u komadima, što se razlikovalo od jedinice mjere navedene u ugovoru. U tenderu/ugovoru bili su navedeni kilogrami, dok su fakture pokazivale samo komade. Nema dokaza da je FMSP izvršio preračunavanje i usporedbu količina, ili tražio od dobavljača da fakturiše u skladu s uvjetima ugovora.

Navedeni obračun izvršen je i dostavljen revizorima u prilogu odgovora rukovodstva. Međutim, želimo naglasiti da je obračun trebao biti izvršen prije nego što je obrađena isplata i priložen dokumentaciji vezanoj za isplatu.

Isti problem uočen je kod određenog broja drugih dobavljača.

Projekt DS-60 i Mostovi prijateljstva

Dobavljači su odabrani da isporuče materijal za Projekt DS-60, bez prednosti tenderskog procesa. FMSP bi trebao ili objaviti tender, ili primijeniti proceduru odabira na temelju ograničenog broja ponuda (u ovisnosti o raspoloživom budžetu) u sklapanju ugovora za isporuku materijala od sredstava donatorske konferencije. Ovaj proces nije poštivan u provedbi mnogih projekata, uključujući tu i Projekt DS-60, ukupne vrijednosti od 1.010.304 KM koje je trebalo isplatiti iz sredstava odobrenih na donatorskoj konferenciji za Bosnu i Hercegovinu. Povlašteni dobavljači ponovno su odabrani bez tendera ili ugovora. Slična situacija desila se sa Projektom Mostovi prijateljstva.

Rukovodstvo je potvrdilo nepostojanje posebnog tendera za Projekt DS-60 i izjavilo da su za provedbu tog Projekta angažirani dobavljači koje je odabralo Ministarstvo, u okviru općeg odabira dobavljača. Budući da se radi o odvojenom projektu koji je plaćen posebnim donatorskim sredstvima, potreban je novi tender. Rukovodstvo nas je informiralo da je Projekt Mostovi Prijateljstva trenutno predmet istrage nadležnog tužilaštva.

Projekt S-21

Raspisan je tender za izgradnju 23 kuće u Srebrenici. Po okončanju tenderskog procesa, FMSP je potpisao ugovore sa dva preduzeća o izgradnji 21, a ne 23 kuće. Odgovorni u Ministarstvu tvrdili su da u budžetu FMSP nema dovoljno raspoloživih sredstava za izgradnju 23 kuće, iako je Projekt u cijelosti pokriven sredstvima odobrenim na Donatorskoj konferenciji za Srebrenicu, i nije ni trebao biti finansiran iz budžeta FMSP.

Jedan od odabranih izvođača bilo je preduzeće Izgradnja-Invest, koje je, po cijeni od 92.344 KM trebalo pružiti usluge izgradnje 12 kuća. Cijene su dokumentirane na tenderu kao konačne. Međutim, ugovor je potpisan na iznos od 99.546 KM, što je obrazloženo povećanjem stope poreza na usluge.

Građevinski radovi po navedenom ugovoru trebali su biti okončani u augustu 2002. godine. U februaru 2003. godine radovi još nisu bili okončani. Za zakašnjenje okrivljuju kašnjenje FMSP u isporuci materijala.

Rukovodstvo se saglasilo sa tvrdnjom da odabrani izvođač nije bio kvalificiran da završi radove. Rukovodstvo planira da raskine ugovor sa navedenim izvođačem. Odgovor rukovodstva ponovo ukazuje na činjenicu da postoji problem u odabiru dobavljača i kriterijima i procesu odabira.

3. Provesti kontrole kako bi se osiguralo da korisnici prime pomoć na koju imaju pravo u okviru unaprijed dogovorenih rokova

Projektna dokumentacija

Rok za okončanje projekata je pet (5) mjeseci od potpisivanja ugovora sa korisnikom. Tokom revizije naišli smo na brojne primjere da korisnici nisu primili pomoć djelimično ili u cijelosti 15 mjeseci ili više nakon potpisivanja ugovora sa njima. Materijal, čija je isporuka obećana nekoliko mjeseci ranije, nije isporučen. Primijetili smo da je nekoliko isporuka, koje su se otezale više od godine dana, izvršeno djelimično jedan do dva dana nakon naše posjete gradilištu.

Odabrali smo deset korisnika u Visokom za testiranje. U devetomjesečnom izvještaju koji nam je dostavljen iz Ministarstva, stoji da je isporučena puna donacija za svih deset korisnika. Kada smo zatražili pojašnjenje izraza 'puna donacija' službenici FMSP rekli su nam da se to odnosi na isporuku materijala za sve četiri faze rekonstrukcije. Međutim, suprotno onom što je navedeno u devetomjesečnom izvještaju Ministarstva, korisnici su primili samo mali dio količina materijala koje su potrebne za završetak sve četiri faze projekta. Izostanak isporuke potrebnih količina materijala u razgovorima su nam potvrdili krajnji korisnici i službenici Općine Visoko. Službenici Općine Visoko učestvovali su u distribuciji materijala i vodili evidenciju o isporukama i ugovorima sa krajnjim korisnicima koju smo pregledali. Četiri od deset krajnjih korisnika uspjeli su dovršiti radove na svojim kućama uz pomoć drugih donatora. Ostalih šest kuća je u izgradnji, daleko od završetka, a jedinu donaciju korisnici su primili prije više od sedam mjeseci, u julu 2002. godine.

Iako su korisnici potpisnici ugovora, oni nemaju kontrole nad vrstom i količinom materijala, niti rokom isporuke. U ugovoru ne postoji specifikacija materijala. Kada smo posjetili gradilište, pojedinci su nam rekli kako će možda biti potrebno da potpišu dokument prilikom isporuke, a možda i neće, a ono za što potpišu možda hoće, a možda i neće biti i stvarno isporučeno. Član rukovodstva FMSP rekao nam je kako su njegovim službenicima korisnici u Kozluku rekli da je 19 kamiona natovarenih robom ušlo u grad, i da je od njih traženo da potpišu dokument o isporuci. Kada su potpisali, roba nije istovarena s kamiona. Umjesto toga, kamioni su se sa teretom vratili u Sarajevo.

Preporučujemo da se korisnici u potpunosti informiraju o svojim pravima i da aktivno učestvuju u procesu, kako bi osigurali da u pravom roku dobiju pomoć na koju imaju pravo. Preporučujemo da agencija koja je neovisna o onima koji imaju kontrolu nad utroškom, informira korisnike u vrijeme potpisivanja ugovora o njihovim pravima, i da im osigura broj telefona na koji se mogu javiti sa pritužbama na osnovu kojih će se vršiti provjera, neovisno i bez odlaganja. Korisnike treba uputiti da se jave kada se desi da isporuka nije izvršena na vrijeme ili u slučajevima kada su primorani potpisom potvrditi

isporuku veću od stvarne. Korisnike treba uputiti da ne potpisuju dokumentaciju za robu koju nisu primili, jer je potpisan dokument osnov za dokumentiranje potvrde prijema.

U svom odgovoru rukovodstvo se saglasilo da će štampati letke koji će sadržati informacije o pravima korisnika i brojevima telefona osoba kojima se mogu žaliti. Pitanje neovisnosti nije riješeno. Vjerujemo da je pitanje neovisnosti agencije, kojoj će se korisnici obraćati, od ključnog značaja za kontrolu navedenih problema.

Šestomjesečni, devetomjesečni i godišnji izvještaji Ministarstva

Liste s imenima korisnika/krajnjih korisnika koje je dostavilo Ministarstvo neadekvatne su i netačne. Bilo je nemoguće utvrditi i locirati konačne korisnike u devetomjesečnom izvještaju, jer izvještaj nije sadržavao podatke o adresama i matičnim brojevima korisnika. Nismo mogli utvrditi koja je faza isporuke vršena tokom 2001. i 2002. godine, ili koji je tip materijala isporučen. Osim toga, na osnovu izvještaja nismo mogli utvrditi tip donacija (A, B ili C), fazu projekta na koju se odnosi materijal, i godinu isporuke.

Naprimjer, kada smo posjetili Visoko gdje postoji 10 krajnjih korisnika, i Kakanj gdje postoji 22 krajnja korisnika, morali smo uzeti dokumentaciju iz Općine kako bismo identificirali i locirali krajnje korisnike navedene u devetomjesečnom izvještaju. Prema devetomjesečnom izvještaju koji je dostavilo Ministarstvo, svi krajnji korisnici primili su u cijelosti donaciju materijala za kuću tipa A tokom 2001. i 2002. godine. Međutim, iznosi prikazani za četiri faze bili su manji od 10% iznosa potrebnog da se završe sve četiri faze.

Korisnici koji su primili materijal tokom novembra i decembra 2001. godine nisu bili uključeni u devetomjesečni izvještaj Ministarstva. Međutim, njihova imena pojavila su se na listi korisnika u 2002. godini, koju nam je Ministarstvo dostavilo 9. januara 2003. godine.

4. Osigurati da se poštuju zahtjevi i ograničenja predviđena projektima

Uočili smo primjere da pomoć koja je pružena nije bila u skladu sa zahtjevima projekta.

Hadžići-Breza

Jedna osoba, navedena kao korisnik u Hadžićima tokom 2002. godine, primila je donaciju materijala po tipu C, koji nije upotrijebljen za rekonstrukciju stare kuće korisnika. Umjesto toga, korisnik je izgradio veću kuću na drugoj lokaciji u Hadžićima.

Ukupno 22 korisnika nalaze se i na listama za 2001., i na listama za 2002. godinu. Međutim, na listi za 2001. godinu oni su navedeni kao pojedinačni korisnici. U devetomjesečnom izvještaju za 2002. godinu neki od korisnika su "kombinirani". Iako su prikazana 22 korisnika, neki od proizvoda u specifikaciji, kao što su toalet školjke, umivaonici i materijal za ugradnju bili su za 25 korisnika.

Kiseljak-Hadžići

Dva Bošnjaka na području Kiseljaka naseljenom Hrvatima, koji su već imali kuće, i koji, prema tome, nisu imali pravo na pomoć, odabrani su kao korisnici i izgrađene su im nove kuće.

Jedna osoba popravila je svoju kuću 1996. godine uz pomoć različitih donacija. Kasnije je ista osoba skinula krov sa kuće i ponovo primila sredstva za pokrivanje kuće.

Unuk osobe koja je umrla prije 20 godina primio je donaciju u materijalu, iako čak nije ni živio tu. On je 'potpisao' otpremnicu i potvrdu. Međutim, čini se da su potpisi na dva dokumenta različiti.

Četiri osobe koje su imale pravo na pomoć nisu primile ništa.

Kaknj

U Kaknju Općina nije imala učešća u odabiru korisnika i isporuci materijala. Od 22 krajnja korisnika, uspjeli smo identificirati i locirati samo njih 9. U svih 9 slučajeva identificirane kuće bile su puno veće od specifikacijom dozvoljenih za kuće tipa A. Svih 9 korisnika rekli su da su primili nešto, ali ne i sav materijal specifikiran u novembru 2001. godine. Jedan od krajnjih korisnika rekao je da nije primio ništa i da je rekonstruirao kuću iz vlastitih sredstava.

Jedan krajnji korisnik u Kaknju primio je traktor kao donaciju.

Zvornik

Općina nije učestvovala u odabiru korisnika i distribuciji materijala. Općinski službenici tvrdili su da određeni broj rekonstruiranih kuća pripada korisnicima koji žive u inozemstvu. Oni su tvrdili da u tim kućama ne živi niko, dok druge izbjegle osobe, kojima je pomoć daleko potrebija, žive u lošijim uvjetima.

U prosjeku je od 15 do 20 korisnika potpisalo ugovor sa Ministarstvom u septembru ili oktobru 2001. godine. Ugovori su istekli u februaru ili martu 2002. godine, do kada su radovi na rekonstrukciji trebali biti okončani. Ukoliko ugovor traje duže od pet mjeseci, Ministarstvo može zahtijevati da se izvrši povrat sredstava, ili da se završena kuća ustupi drugom korisniku. Međutim, 15 mjeseci kasnije, isti korisnici još uvijek čekaju isporuku materijala.

Tokom naše posjete uočili smo gomile isporučenog materijala lošeg kvaliteta. Željeli smo razgovarati sa nadležnom osobom. Rečeno nam je da niko nije nadležan. Korisnici su nam rekli sljedeće:

- Niko od službenika Ministarstva nije bio prisutan za vrijeme isporuke;
- Vozač kamiona tvrdio je da je materijal bio namijenjen samo za tri osobe;
- Nije bilo traženo da se potpišu potvrde o primopredaji materijala;
- Rečeno im je da će materijal iz specifikacije biti isporučen sljedeći put;
- Korisnici ne znaju šta tačno trebaju primiti, i sretni su da prime bilo šta;
- Ne znaju kada će se biti obavljena sljedeća isporuka.

Rukovodstvo je odgovorilo izražavajući saglasnost sa provedbom korektivnih mjera. Podržavamo takvu inicijativu i preporučujemo da rukovodstvo Ministarstva dostavi detaljnije informacije o tome kako će se ispraviti problemi navedeni u ovom nalazu.

Preporučujemo da se odmah napravi lista nedovršenih projekata sa pojedinostima o materijalu koji treba da se isporuči, kao i o troškovima nabavke materijala i izvođenja radova za svakog korisnika. Ova lista i projektna dokumentacija mogu služiti kao polazna osnova za procjenu troškova svakog projekta i vršenje nadzora nad implementacijom projekata. Projektna dokumentacija se, u svakom trenutku, mora slagati sa finansijskom dokumentacijom Ministarstva. Potrebno je periodično vršiti neovisne provjere kako bi se osiguralo da stanje navedeno u dokumentaciji odgovara stanju na terenu, koje će potvrditi korisnici, kao i da se stadij izgradnje slaže sa preostalim količinama koje će se isporučiti korisnicima. Situacije kada je evidencija neažurna, netačna i kada evidencija ne odražava stanje na terenu smatraju se dokazom vrlo loše prakse rukovođenja i potrebno ih je eliminirati, bez odlaganja i na odgovarajući način.

5. Unaprijediti nadzor kvaliteta izvedenih radova

Tokom naše revizije arhitekt je ispitao kvalitet građevinskih radova koje su izvodila različita građevinska preduzeća na gradilištima u Srebrenici. Utvrdili smo da su i radovi i materijal bili lošeg kvaliteta, a korisnici su nam rekli da su, zbog nepravilne ugradnje, morali zamijeniti dio sanitarija i keramičkih pločica. Uočili smo pukotine u nedavno postavljenim i malterisanim zidovima. Arhitekt je rekao da se pukotine u malteru pojavljuju kada radovi nisu izvršeni na tehnički ispravan način. Kvalitet stolarije također je bio loš. Vrsta pukotina koje su uočene pojavljuje se pri nepravilnoj ugradnji stolarije.

Loš kvalitet ranije je uočio (i o tome izvijestio u maju 2002. godine) ambasador Malezije, koji je dao komentare o radovima koje je izvršilo preduzeće POLET iz Srebrenice, koje je jedno od povlašćenih izvođača FMSP u regiji.

Potrebno je značajno ojačati proces nadzora kvaliteta, kako bi se osiguralo da radove izvode kvalificirani profesionalci na propisani način. Osim toga, izvođač bi trebao biti odgovoran za zamjenu i popravku radova koji ne ispunjavaju tehničke standarde i specifikacije. FMSP treba osigurati nadzor tokom radova, i po njihovom okončanju, kako bi se uočili problemi i osiguralo da oni budu ispravljeni prije nego što se izvrši isplata. Izvođače, koji ne okončaju radove na zadovoljavajući način, treba skinuti sa liste izvođača i ne angažirati ih u budućnosti.

Rukovodstvo se obavezalo da će izdati instrukcije o načinu kontrole kvaliteta građevinskih radova. Rukovodstvo će angažirati neovisnog građevinskog inženjera koji će biti rukovodilac Komisije za tehnički prijem. Izvođači koji ne zadovoljavaju zahtjeve bit će skinuti sa liste izvođača koji imaju pravo da učestvuju na tenderima Ministarstva.

6. Osigurati da rukovodstvo i službenici Ministarstva primaju samo jednu plaću za svoj rad u Ministarstvu

Ministarstvo isplaćuje plaće svom rukovodstvu i službenicima. Međutim, tokom naše revizije uočili smo da nekoliko službenika dobija dodatne mjesečne naknade od donatorskih grupa za obavljanje poslova za koje su već plaćeni u Ministarstvu. Posebno smo uočili da su članovi višeg rukovodstva često bili birani da primaju ove naknade.

Osim plaće koju prima od FMSP-a, Mijat Tuka, zamjenik ministra, tijekom 2001. i 2002. godine primao je dodatnih 2.150 KM do 2.200 KM mjesečno iz tri projekta. Osim plaće koju prima od FMSP-a, Fehim Bekan, sekretar FMSP-a primao je 500 KM mjesečno iz jednog projekta tijekom 2001. i 1.100 KM mjesečno iz dva projekta tijekom 2002. godine

Da bi dobili naknade, pojedinci su morali potpisati ugovore s odabranim predstavnikom Ministarstva. Sredstva su upućivana Ministarstvu, a naknade su isplaćivane u gotovini. Međutim, brojni problemi vezani su i za način isplate i za pojedince odabrane da prime naknade. Više pojedinačnih isplata izvršenih svakog mjeseca, u korist istih pojedinaca, onemogućava stvaranje prave slike o ukupnom isplaćenom iznosu. Pojedinci odabrani da prime takve naknade pripadaju najužem rukovodstvu Ministarstva. Oni sami sebi daju odobrenje za primanje naknada iz više izvora. Naprimjer, Mijat Tuka, potpisao je ugovore kojima je odobrio plaćanje naknada u svoju korist.

Ovaj problem pomenuo je glavni revizor u svom izvještaju od juna 2002. godine, navodeći kako za dodatne naknade prema ugovorima sa donatorima nije izvršeno plaćanje poreza.

Prema našim saznanjima, takve naknade mogu se davati u okolnostima tranzicije ili u poslijeratnim okolnostima, i to posebno u slučajevima kada se plaće u državnoj službi smatraju neadekvatnim, a kako bi se osigurao odgovarajući nadzor i izvještavanje o projektima. Mi smo saglasni s ovakvom praksom u slučajevima kada zaposleni rade na implementaciji projekata, i kada su njihova primanja neadekvatna. Međutim, slučajevi navedeni u ovom izvještaju odnose se na članove najužeg rukovodstva i osoblje koje od Ministarstva prima adekvatnu naknadu za svoj rad. Mi vjerujemo da Ministarstvo treba da daje samo po jednu plaću svakom od zaposlenih. Ako Ministarstvo iz konkretnih projekata prima sredstva kojima se mogu financirati dodatne naknade, iznos takve naknade potrebno je dodati iznosu plaće, kako bi se osigurala transparentnost i plaćanje poreza. Praksa potpisivanja posebnih ugovora i isplate posebnih naknada prikriva ovaj problem i treba je eliminirati. Ukupan mjesečni iznos treba doznačiti na račun zaposlenog, a isplate u gotovini treba obustaviti. Ukupan isplaćeni iznos ne treba prelaziti iznos koji je za obavljanje određenih poslova propisala Vlada.

Rukovodstvo se obavezalo da će rukovodstvu i zaposlenima isplaćivati po jednu mjesečnu plaću.

7. Uvesti i provesti u praksi primjereno obračunavanje, kontrolu i evidentiranje projektnih troškova

Računovodstvo i evidentiranje FMSP vrlo je loše, što je stvorilo uvjete za nastajanje mnogih problema navedenih u izvještaju.

Potrebno je odmah uvesti, provesti i nametnuti sistem evidentiranja projektnih troškova. Takav sistem trebao bi kontrolirati i osigurati sljedeće:

- Da se ukupna potrošnja za svaki projekt održava u okviru ograničenja projekta;
- Da projekti budu okončani na vrijeme;
- Da izvršeni radovi zadovoljavaju standarde kvaliteta;
- Da se isporuka materijala vrši na vrijeme;
- Da se ugovori potpisuju između izvođača, Ministarstva i korisnika;
- Da se za korisnike i projekte sredstva ne izdvajaju više od jednog puta;
- Da je status svakog projekta jasno vidljiv iz evidencije;

- Da se projektna evidencija sravnjava mjesečno s evidencijom Ministarstva;
- Da se sva neslaganja provjere na vrijeme;
- Da se vrši nadzor nad nepouzdanim izvođačima, i da se spriječi njihovo učešće u budućim projektima;
- Da ocjenu i primopredaju projekta vrši osoblje neovisno o Ministarstvu.

Rukovodstvo se saglasilo s ovim nalazom i obavezalo se da će provesti korektivne mjere.

8. Unaprijediti kontrolu nad odabirom korisnika i regija

Odabir korisnika

Proces odabira korisnika je slab i podložan manipulacijama. Iako zakon sadrži odredbe o kriterijima za odabir, u praksi je procedura uproštena. Regionalni koordinatori FMSP nominiraju korisnike iz svoje regije. Listu odobrava FMSP. Građevinski inženjer FMSP vrši posjetu terenu, ali specifikaciju obično priprema regionalni koordinatork. Dokaz da je kuća devastirana jedini je kriterij za odabir. Dokaz se sastoji od potvrde koju je izdao građevinski inženjer. Ne postoji način odabira prioriteta u slučajevima kada potrebe premašuju raspoloživa sredstva. Osim toga, ne postoje pravila koja bi spriječila da više članova iste porodice koji žive u istoj kući dobiju više donacija za istu kuću.

Postupak zamjene također je slab. Tokom naše posjete lokalnom regionalnom centru proučili smo listu od pet osoba koje je trebalo zamijeniti drugim kandidatima. Kada smo postavili pitanje, službenici su nam rekli da se lista kandidata mijenja jer su navedeni korisnici prodali/razmijenili svoje kuće/stanove i izgubili pravo na pomoć. Odabrali smo jednog od korisnika i kontaktirali sa njim kako bismo provjerili ovo objašnjenje. Korisnik je porekao da je njegov stan prodat i rekao da ne želi da njegovo ime izbrišu sa liste korisnika.

Predlažemo da se zakoni i procedure revidiraju i dopune, kako bi obuhvatili konkretne procese neovisnog pregleda prihvatljivih osoba. Također preporučujemo da politika uključi konkretne procese dodjele prioriteta. Imena osoba ne treba skidati sa liste korisnika bez neovisnog pregleda i kontrole. U svim slučajevima, o materijalima potrebnim za projekt, treba odlučivati neko ko je neovisan o procesu odabira i nominiranja korisnika.

Potrebno je utvrditi stroga pravila i ograničenja vezana za članove iste porodice koji žive u istom prostoru.

Potrebno je zadužiti nekoga izvan FMSP da rješava pritužbe, i redovno posjećuje zajednice i korisnike kako bi osigurao odgovarajuću implementaciju programa.

Odabir regija

Regionalne prioritete utvrđuju ministar i njegov zamjenik. Uočili smo da su pojedine regije u potpunosti zanemarene, unatoč činjenici da su sa korisnicima potpisani ugovori, dok se druge obaveze brzo i u potpunosti ispunjavaju. Naprimjer, u Prijedoru je 254 korisnika

potpisalo tzv. self-help¹ ugovore u oktobru 2001. godine. Isporuka i ugradnja u aranžmanu korisnika trebala je biti završena u roku od pet mjeseci od potpisivanja ugovora i prijema materijala. U januaru 2003. godine, preko 15 mjeseci kasnije, građani Prijedora još uvijek nisu bili dobili ništa, dok su ugovori potpisani s drugim regijama tokom 2002. godine u potpunosti realizirani.

Nije nam dato adekvatno objašnjenje ove situacije osim nagađanja o političkim vezama najužeg rukovodstva Ministarstva.

Potrebno je poduzeti hitne mjere kako bi se osiguralo da svi potpisani ugovori budu realizirani u okviru ugovorenog roka i budžeta. Ugovori koji su potpisani kasnije ne trebaju imati prednost nad ugovorima koji su potpisani ranije.

Rukovodstvo se saglasilo s ovim nalazom i obavezalo se da će provesti korektivne mjere.

9. Osigurati da se sredstva, koja je direktno ili indirektno osigurala Vlada, raspoređuju putem budžetskog procesa

Iako je ovo Ministarstvo primilo budžetska sredstva u okviru procesa svog godišnjeg finansiranja, dodatna sredstva primljena su od 'donatorskih' konferencija. Preko 99% sredstava Donatorske konferencije za Srebrenicu došlo je direktno ili indirektno od Vlade Federacije. Od ukupno primljenih 1.390.180,50 KM, 500.000 KM došlo je od Vlade Federacije BiH, 500.000 KM od Elektroprivrede, 300.000 KM od BH Telecoma. Oba preduzeća u vlasništvu su Vlade Federacije. 50.000 KM došlo je od Ministarstva, a samo 6.000 KM došlo je iz drugih izvora. Sredstva donatorskih konferencija deponuju se na posebne bankovne račune koje kontrolira rukovodstvo FMSP. Prema tome, puno je niži nivo kontrole nad takvim sredstvima u odnosu na sredstva koja dolaze iz godišnjeg budžeta putem Ministarstva finansija. Dozvoljavanje Vladi da donira dodatna sredstva u korist FMSP, omogućava FMSP da sredstva izdvoji izvan sistema kontrole trezora i položi na račun kod banke, gdje je na raspolaganju rukovodstva FMSP.

Kako bi se osiguralo prikladno budžetiranje, kontrola i raspolaganje sredstvima na potpuno transparentan način, preporučujemo da Vlada sredstva u korist Ministarstva upućuje isključivo putem budžetskog procesa. Dodatne transfere putem javnih preduzeća potrebno je eliminirati.

Također preporučujemo da se sva sredstva doznačena u korist FMSP, uključujući tu i sredstva odobrena na donatorskim konferencijama stave pod isti trezorski sistem i kontrolu kao i sredstva doznačena putem budžeta. Na ovaj način bit će evidentirana sva sredstva, čime će se unaprijediti efikasnost, transparentnost i kontrola. Sredstva se mogu trošiti samo namjenski u svrhu implementacije projekata, što bi trebalo otkloniti protivljenje donatora.

Rukovodstvo planira provesti navedene mjere kontrole uz saglasnost donatora. Budući da je 99% sredstava donatorske konferencije došlo od Ministarstva, Vlade Federacije BiH i preduzeća u vlasništvu Vlade Federacije BiH, želimo naglasiti kako izostanak saglasnosti donatora ne bi trebao biti prepreka provedbi mjera kontrole.

¹ Self-help koncept zasnovan je na isporuci materijala, dok je korisnik dužan izvršiti građevinske radove u roku od 5 mjeseci od potpisivanja ugovora.

10. Konsolidirati sve račune aktivnosti i projekata Ministarstva

U okviru naše revizije, zahtijevali smo i od FMSP i od banaka da nam dostave potpune liste svih bankovnih računa koje ima Ministarstvo. I Ministarstvo i Central Profit banka nisu nas informirali o jednom od donatorskih računa. Fehim Bekan, sekretar Ministarstva, odobrio je otvaranje navedenog računa. Potpisnici, ovlaštene da raspolažu sredstvima na računu, su Fehim Bekan i zamjenik ministra Mijat Tuka. Promet na računu počeo je donacijom Vlade Federacije BiH u iznosu od 100.000 KM.

Vjerujemo da je ovaj račun prvobitno otvoren u svrhu implementacije Projekta S-21, koji je imao za cilj da finansira rekonstrukciju 23 stambene jedinice u Srebrenici, koristeći se donacijom Vladinih sredstava. Međutim, izvođači angažirani za Projekt S-21, umjesto toga, dobili su uplate iz budžeta sa računa trezora. Izvod Banke pokazuje da su, umjesto toga, izvršena dva plaćanja na teret doniranih sredstava na ime finansiranja drugih projekata.

Ovo Ministarstvo ima određen broj drugih bankovnih računa za različite projekte. Kontrola nad navedenim računima je slaba i podložna manipulaciji. Preporučujemo da se svi računi dovedu pod strogu budžetsku i trezorsku kontrolu. Sredstva donirana iz drugih izvora, osim direktnih i indirektnih Vladinih izvora, mogu se odvojiti i posebno evidentirati. Međutim, sistem i metodi kontrole trebaju biti isti kao i oni koji se primjenjuju za glavni račun. Također, budući da veliki dio 'donatorskih' sredstava dolazi od Vlade Federacije ili preduzeća u vlasništvu Vlade Federacije, nema nikakvog razloga da se takva sredstva doznačavaju i kontroliraju izvan uobičajenog budžetskog procesa.

Rukovodstvo se saglasilo s navedenim. Vidi komentar pod tačkom 9.

11. Pridržavati se budžetskih ograničenja

Tokom 2001. godine FMSP je nagomilavanjem obaveza izvršio prekoračenje potrošnje svog budžeta u iznosu od preko 14,3 miliona KM. U vrijeme naše revizije, budžetska potrošnja za 2002. godinu bila je prekoračena za najmanje pola miliona KM. Budžet se priprema na osnovu ugovora koje treba realizirati tokom godine. Sredstva za svaki od ugovora predviđena su u budžetu. Prema tome, očekuje se kako bi svi ugovoreni radovi trebali biti izvršeni na način kako je to ugovoreno, i u okviru predviđenog iznosa.

Unatoč planiranju potrošnje sredstava, Ministarstvo je prekoračilo svoj budžet, a da još uvijek nije završilo dobar dio radova za koje su izdvojena sredstva u budžetu. Krajem 2002. godine, u prosjeku 800 kuća za koje su ugovori potpisani u septembru i oktobru 2001. godine, ostalo je nezavršeno. Procijenjena vrijednost nezavršenih radova iznosi 5,6 miliona KM. Veći dio prekoračenja potrošnje rezultat je namjernog kršenja mjera kontrole, što je omogućilo preveliku potrošnju u korist povlašćenih dobavljača i loše finansijsko rukovođenje Ministarstvom. Na kućama koje su završene, kvalitet radova i materijala često je bio loš, i ispod ugovorenog kvaliteta.

Preporučujemo da se smijene zamjenik ministra i sekretar, i da transakcije sa povlašćenim dobavljačima izvršene u posljednjih 20 mjeseci ispita Finansijska policija. Osim toga, Ministarstvo finansija trebalo bi uvesti finansijske kontrole koje bi spriječile prekoračenje potrošnje nagomilavanjem obaveza.

Rukovodstvo je odgovorilo i izrazilo svoju spremnost da provede potrebnu budžetsku kontrolu.

12. Pridržavati se mandata Donatorske konferencije

U martu 2002. godine Odbor donatora odobrio je zajam u iznosu od 110.664 KM Ministarstvu za iznajmljivanje prostorija Šumaprojekta. Transakciju je odobrio Mijat Tuka, zamjenik ministra i Adjul Salihbegović, zamjenik predsjednika Odbora donatora. Sredstva donatorske konferencije imaju svoju namjenu i ne treba ih koristiti u druge svrhe, osim za ono za šta su namijenjena, u korist izbjeglih i raseljenih osoba. Zajam još uvijek nije otplaćen.

Rukovodstvo će osigurati da transakcije izvršene u prošlosti budu predmet istrage nadležnih istražnih organa. Rukovodstvo će izdati instrukciju kojom će se osigurati da se donatorska sredstva mogu trošiti, samo u unaprijed utvrđene svrhe.

13. Uvesti i provesti kontrolu dupliranja korisnika

Tokom revizije uočili smo da su različite liste korisnika sadržavale ista imena. Naprimjer, 186.292,32 KM u beneficijama za 11 osoba iz Zvornika bilo je uključeno u budžet za 2001. godinu za nabavku materijala za I i II fazu gradnje. 10 od istih 11 osoba ponovno su uključeni u projekt koji je finansiran sredstvima Donatorske konferencije za Bosnu i Hercegovinu u ukupnom iznosu od 83.664 KM. Iako se drugi budžet trebao odnositi na radove, a ne na materijal, nema dokaza ko je i kada isporučio materijal potreban za okončanje radova (III i IV faza) i iz kojeg budžeta je izvršeno plaćanje. Radovi su skoro 100% završeni.

Ova situacija bila je prisutna u svim projektima DS-92.

Svi budžeti treba da sadrže detaljne informacije o radovima koje treba izvršiti, uključujući tu i faze, detaljne procjene troškova i podatke o korisnicima. Izostanak adekvatnog budžetiranja može za rezultat imati manipulaciju i višestruko izdavanje sredstava za iste korisnike.

Rukovodstvo se saglasilo sa provedbom predloženih mjera.

ODGOVOR RUKOVODSTVA

Novi ministar, Edin Mušić, nedavno je imenovan na položaj ministra ovog Ministarstva. Na naš izvještaj odgovorio je pozitivno i iznio niz konkretnih korektivnih mjera koje bi, kada se provedu, trebale značajno popraviti stanje kontrole. Preporučujemo da ministar nastavi da surađuje s osobljem OHR/RRTF-a za odnose sa donatorima, kako bi dodatno iskristalizirao potrebne mjere i osigurao da se one uspješno, i bez odlaganja provedu.

Dale Ellen Ralph
Specijalni revizor
imenovana Odlukom Visokog predstavnika