

**Skraćena verzija izvještaja
koja ne sadrži povjerljive podatke**

IZVJEŠTAJ REVIZIJE UČINKA

UPRAVLJANJE ROBNIM REZERVAMA U FEDERACIJI BIH

Broj: 01-02-10-11-7-1653-24-9/22

Sarajevo, decembar 2022. godine



IZVJEŠTAJ REVIZIJE UČINKA Upravljanje robnim rezervama u Federaciji BiH

Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine proveo je reviziju učinka o temi „**Upravljanje robnim rezervama u Federaciji BiH**“. Cilj revizije bio je ispitati sistem upravljanja robnim rezervama u Federaciji BiH, što uključuje regulatorne i institucionalne pretpostavke, te planiranje, nabavke, skladištenje i intervenisanje robnim rezervama.

Revizija je provedena u skladu s odredbama Zakona o reviziji institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine FBiH“, broj 22/06), INTOSAI Okvirom profesionalnih objava¹ i metodologijom za reviziju učinka VRI u BiH. Primijenjeni INTOSAI principi i standardi su: ISSAI 100 – Osnovni principi revizije javnog sektora, ISSAI 140 – Kontrola kvaliteta u vrhovnim revizijskim institucijama, ISSAI 300 – Principi revizije učinka i ISSAI 3000 – Standardi revizije učinka.

Ispitane su aktivnosti u planiranju, nabavkama, skladištenju, kontroli i intervenisanju robnim rezervama u periodu 2019–2021. godine, i to Federalne direkcije robnih rezervi, direkcija robnih rezervi iz pet kantona: Tuzlanskog, Zeničko-dobojskog, Bosansko-podrinjskog, Hercegbosanskog i Kantona Sarajevo, kao i Poljoprivrednog zavoda Unsko-sanskog kantona koji vrši ulogu direkcije za robne rezerve u ovom Kantonu. Obuhvaćena je i Vlada FBiH s aspekta njene uloge u upravljanju robnim rezervama. U Izvještaju su prezentirani i dostupni podaci za 2022. godinu.

Prilikom provođenja revizije korišteni su podaci koji su, prema postojećim zakonima o robnim rezervama, označeni kao državna tajna, odnosno programi/planovi i podaci o poslovanju direkcija robnih rezervi u FBiH. Shodno navedenom, Ured za reviziju pripremio je Izvještaj kao povjerljivu informaciju postupajući u skladu s članom 45. Zakona o reviziji institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine.

Utvrđeno je da u Federaciji BiH nisu uspostavljene odgovarajuće regulatorne i institucionalne pretpostavke za efikasno upravljanje robnim rezervama. Nije uspostavljena odgovarajuća saradnja između postojećih direkcija u FBiH u planiranju, formiranju i intervenisanju robnim rezervama. Pitanje tajnosti podataka o robnim rezervama nije uređeno na odgovarajući način, zbog čega osnovni podaci o robnim rezervama nisu dovoljno transparentni. **Na federalnom nivou nikad nije izrađen i donesen Srednjoročni program robnih rezervi, tako da nisu stvorene odgovarajuće pretpostavke za godišnje planiranje potrebnih robnih rezervi.**

Nabavke robnih rezervi nisu bile efikasne i u pojedinim direkcijama vršene su po izuzeću od primjene Zakona o javnim nabavkama. Nisu osigurana dovoljna i odgovarajuća skladišta za čuvanje i smještaj robnih rezervi, zbog čega direkcije najveći dio skladišta unajmljuju i za to izdvajaju značajna finansijska sredstva. **U FBiH nisu osigurane dovoljne količine roba koje bi omogućile direkcijama blagovremeno intervenisanje robnim rezervama u za to predviđenim situacijama.** U posmatranom periodu revizije, kao i u ranijim godinama, direkcije nisu intervenisale robnim rezervama radi stabilizacije tržišta.

U skladu s odredbama Zakona o reviziji institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine, Nacrt izvještaja je dostavljen na komentar subjektima obuhvaćenim revizijom. Pristigli komentari su s dužnom pažnjom razmotreni i uključeni u konačan Izvještaj.

Sarajevo, 15. 12. 2022. godine

ZAMJENIK GENERALNOG REVIZORA

Dragan Kolobaric



GENERALNI REVIZOR

Dževad Nekić

¹ Odluka o usvajanju i objavi INTOSAI Okvira profesionalnih objava, „Službene novine FBiH“, broj 59/22. INTOSAI Okvir profesionalnih objava (engl. IFPP) čini tri nivoa objava: INTOSAI principi (INTOSAI-P), Međunarodni standardi vrhovnih revizijskih institucija (ISSAI) i INTOSAI smjernice (GUID).



SADRŽAJ

1. UVOD	7
1.1. Značaj robnih rezervi.....	8
2. NALAZI REVIZIJE.....	9
2.1. Regulatorne i institucionalne pretpostavke za upravljanje robnim rezervama u Federaciji BiH	9
2.2. Planiranje robnih rezervi u Federaciji BiH	10
2.3. Nabavke, skladištenje i kontrola uskladištenih roba	11
2.4. Intervencije robnim rezervama	12
3. Dodana vrijednost revizije	13
4. PREPORUKE	14
4.1. Preporuka koja se odnosi na regulatorne i institucionalne pretpostavke	14
4.2. Preporuke koje se odnose na planiranje robnih rezervi u Federaciji BiH	14
4.3. Preporuke vezane za nabavke, skladištenje i kontrolu robnih rezervi u FBiH.....	14
4.4. Preporuke koje se odnose na intervenisanje robnim rezervama u FBiH	15



LISTA SKRAĆENICA

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 direkcije robnih rezervi
FMERI	Federalno ministarstvo energije, rudarstva i industrije
FMPVŠ	Federalno ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva
FMT	Federalno ministarstvo trgovine
FUCZ	Federalna uprava civilne zaštite
FUIP	Federalna uprava za inspekcijske poslove
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

1. UVOD

Formiranje, čuvanje, korištenje i obnavljanje robnih rezervi poslovi su od interesa za Federaciju BiH, ali i Bosnu i Hercegovinu. Značaj robnih rezervi ogleda se u tome što se one koriste za osiguranje potreba stanovništva u doba ratnog stanja ili neposredne ugroženosti države, te velikih prirodnih katastrofa, ali i za intervencije na tržištu radi osiguranja njegove stabilnosti dođe li do većih poremećaja, ili čak sprečavanje tih poremećaja. Također, robne rezerve mogu biti učinkovit tržišni mehanizam koji državi omogućava intervenciju u slučajevima kada cijene prehrambenih artikala naglo rastu i time ugrožavaju životni standard stanovništva.

Intervencije robnim rezervama mogu ublažiti tržišne turbulencije, te zaštititi građane od globalnih posljedica kretanja na tržištu u vanrednim okolnostima. Praksa je pokazala da su **robne rezerve poljoprivredno-prehrambenih proizvoda i energenata dvije grupe proizvoda koje su ključne za stabilnost većine svjetskih ekonomija.**²

U proteklim godinama bilo je značajnih vanrednih okolnosti koje su zahtijevale intervencije robnim rezervama na tržištu, kao što su nestašice izazvane pandemijom COVID-19, ali i izrazito velika poskupljenja osnovnih životnih namirnica usljed globalne inflacije. Primjera radi, cijena ulja u maju 2022. godine bila je za 66% veća u odnosu na maj 2021, brašna 49%, šećera 48,7%, pilećeg mesa 35,10%, tjestenine i riže oko 25%.³ Međutim, uprkos povremenim nestašicama i enormnim poskupljenjima osnovnih prehrambenih artikala, direkcije robnih rezervi u FBiH nisu na odgovarajući način vršile intervencije robnim rezervama iz robnih rezervi kako bi se ublažile posljedice poremećaja na tržištu.

Programi/planovi, odnosno poslovanje direkcija robnih rezervi je, prema zakonima o robnim rezervama, državna tajna, tako da javnosti nisu poznate i dostupne informacije o tome kojim vrstama i količinama roba Federacija BiH i kantoni raspolažu, te za koji period su dostatne postojeće rezerve.

Također, ekonomski analitičari ističu kako je oznaka „državna tajna“ u FBiH nepotrebna, te kako nam je u vrijeme krize jako potrebna transparentnost, kao karakteristika demokratije i tržišne ekonomije.⁴ U nedostatku transparentnih podataka o stanju robnih rezervi, kod građana je prisutan strah od nestašica i velikih poskupljenja, zbog čega su u posljednjim godinama evidentirane prekomjerne kupovine osnovnih životnih namirnica.⁵ Shodno dostupnim podacima, u zemljama regiona⁶ informacije o raspoloživim robnim rezervama značajno su transparentnije i dostupnije građanima.



² „Koliko su robne rezerve ključnih proizvoda u BiH?“, objavljeno 28. 2. 2022. godine, <https://reprezent.ba/kolike-su-robne-rezerve-kljucnih-proizvoda-u-bih/>

³ Podaci Federalnog zavoda za statistiku

⁴ „Robne rezerve BiH: sedam eura po glavi stanovnika“, objavljeno 12. 3. 2022. godine, <https://balkans.aljazeera.net teme/2022/3/12/robne-rezerve-bih-sedam-eura-po-glavi-stanovnika>

⁵ „Alarmanтно: Stanovništvo FBiH od robnih rezervi može živjeti svega 10 dana“, objavljeno 16. 3. 2022. godine, <https://www.vecernji.ba/vijesti/alarmantno-stanovnistvo-fbih-od-robnih-rezervi-moze-zivjeti-svega-10-dana-1571362>

⁶ Republika Hrvatska, Republika Srbija

1.1. Značaj robnih rezervi

Robne rezerve su od posebnog značaja za svako društvo.⁷ U slučaju određenih nepredviđenih situacija ili poremećaja na tržištu, postojanje adekvatnih robnih rezervi ključno je za neometano snabdijevanje građana osnovnim životnim namirnicama, sirovinama i energentima. Postojećom regulativom propisano je da se robne rezerve dijele na **stalne**⁸ i **tržišno-interventne**,⁹ **te ih čine: osnovni poljoprivredni proizvodi, određeni industrijsko-prehrambeni i neprehrambeni proizvodi, kao i novčana sredstva.**¹⁰

U teorijskom smislu, direkcije robnih rezervi su institucije koje bi svojim djelovanjem trebale obezbijediti uspostavljanje i održavanje dinamičke stabilnosti odnosa ponude i potražnje i stabilnosti proizvodnje i cijena poljoprivrednih proizvoda, odnosno trajne prehrambene sigurnosti stanovništva. Sistem robnih rezervi sačinjavaju dvije komponente: stalne (strateške) i stabilizacione (tržišne) robne rezerve. Stalne robne rezerve koriste se u vanrednim okolnostima, poput elementarnih nepogoda ili neposrednih ratnih opasnosti, dok su tržišne rezerve osnovni mehanizam za istovremene ekonomske zaštite poljoprivrednih proizvođača i potrošača hrane od monopola kupaca, odnosno proizvođača.

Tržišne intervencije robnim rezervama stoga su dvosmjerne i mogu se realizovati interventnom kupovinom određenih proizvoda, kada je njihova ponuda veća od potražnje (zaštita proizvođača), i interventnom prodajom određenih proizvoda, kada je njihova potražnja veća od ponude (zaštita potrošača).¹¹

Zbog izuzetnog značaja robnih rezervi za cjelokupno stanovništvo potrebno je posvetiti posebnu pažnju uspostavljanju efikasnog sistema upravljanja robnim rezervama, koji omogućava pravovremeno djelovanje nadležnih institucija u vanrednim okolnostima.

⁷ „Poslovi federalnih robnih rezervi su od posebnog interesa za Federaciju.“, član 3. Zakona o federalnim robnim rezervama

⁸ Stalne robne rezerve formiraju se za potrebe snabdijevanja stanovništva u slučaju rata ili neposredne ratne opasnosti, radi otklanjanja poremećaja u privredi prouzrokovanih većim prirodnim i elementarnim nepogodama ili drugim vanrednim prilikama.

⁹ Tržišno-interventne robne rezerve formiraju se radi sprečavanja većih poremećaja na tržištu, odnosno osiguranja stabilnosti u snabdijevanju stanovništva i održavanja dostignutog nivoa stabilnosti u proizvodnji određenih roba.

¹⁰ Zakon o federalnim robnim rezervama i doneseni kantonalni zakoni o robnim rezervama

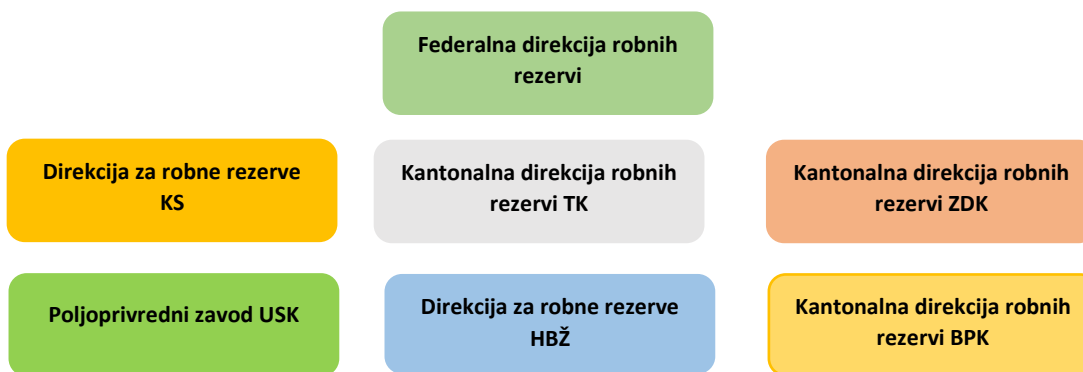
¹¹ „Kako funkcionišu robne rezerve i šta je potrebno da budu efikasnije“, autor Vojislav Stanković, objavljeno 22. 2. 2022. godine, <https://agrosmart.net/2022/02/22/kako-funkcionisu-robne-rezerve-i-sta-je-potrebno-da-budu-efikasnije/>

2. NALAZI REVIZIJE

2.1. Regulatorne i institucionalne pretpostavke za upravljanje robnim rezervama u Federaciji BiH

Revizijom je utvrđeno da je **upravljanje robnim rezervama u FBiH posebno i na različite načine uređeno Zakonom o federalnim robnim rezervama¹² i zakonima koji su doneseni u sedam kantona (TK, ZDK, KS, USK,¹³ BPK, SBK i HBŽ). U tri kantona (PK, HNK i ZHK)¹⁴ nisu doneseni zakoni u ovoj oblasti, dok je u SBK donesen Zakon o robnim rezervama 1998. godine, koji se ne provodi jer direkcija nikada nije uspostavljena.¹⁵**

Dijagram 1. Direkcije za robne rezerve u FBiH



Saradnja i koordinacija između direkcija u dijelu planiranja, nabavki i intervenisanja robnim rezervama **nije precizno uređena**. Iako Zakon o federalnim robnim rezervama propisuje obavezu FDRR-a da saraduje s kantonalnim direkcijama,¹⁶ **nije uređena niti uspostavljena odgovarajuća saradnja u upravljanju robnim rezervama.**¹⁷ Navedeno je imalo za posljedicu da su u posmatranom periodu jedini vid saradnje bili povremeni neformalni sastanci direkcija.¹⁸ Nije bilo konkretnih aktivnosti s ciljem unapređenja upravljanja robnim rezervama u FBiH.

Revizijom je utvrđeno da direkcije ne razmjenjuju podatke o robama koje nabavljaju i posjeduju u rezervama, tako da nijedna od institucija ne raspolaže podacima o ukupnim količinama i vrstama robnih rezervi u FBiH. Nadležni iz kantonalnih direkcija ističu kako je neophodno uspostaviti koordinaciju između postojećih direkcija. Na taj način bi se omogućila efikasnija nabavka roba kojih nema dovoljno.

¹² Zakonom o federalnim robnim rezervama nije propisana obaveza kantona da na osnovu ovog Zakona donesu svoje zakone o robnim rezervama. Također, Ustavom FBiH i ustavima kantona nisu određene nadležnosti Federacije i kantona u oblasti robnih rezervi.

¹³ Robne rezerve u USK su u okviru Poljoprivrednog zavoda od 2004. godine. Naime, odlukom Skupštine USK, „Službeni glasnik USK“, broj 7/04, ukinuta je Kantonalna direkcija za robne rezerve USK, a PZ je preuzeo sve poslove ukinute direkcije.

¹⁴ Prema izjavama nadležnih iz PK, HNK i ZHK nemaju zakonsku obavezu te nisu razmatrali mogućnost formiranja direkcija robnih rezervi. Stoga se u ovoj oblasti oslanjaju na FDRR.

¹⁵ Prema izjavi nadležnih, trenutno se provode aktivnosti na formiranju robnih rezervi koje bi bile u sastavu Ministarstva privrede SBK i izradi novog Zakona o robnim rezervama.

¹⁶ Članom 2. Zakona propisano je da FDRR 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 Federacije, saraduje sa federalnim organima i organima za robne rezerve u kantonima.

¹⁷ Član 68. stav 3. Zakona o organizaciji organa uprave, „Službene novine FBiH“, broj 35/05, propisuje da se Instrukcijom utvrđuju pravila i upute o načinu obavljanja pojedinih upravnih i stručnih poslova od organa uprave i upravnih organizacija, odnosno pravnih lica sa javnim ovlaštenjima u provedbi i primjeni zakona i drugih propisa.

¹⁸ U posmatranom periodu revizije održana su samo dva sastanka, od kojih je jedan organizovao FDRR u 2021. godini.

Postojećim zakonima iz oblasti robnih rezervi u FBiH nije utvrđeno ko i na koji način treba izraditi normative za utvrđivanje potrebnih količina i vrsta robnih rezervi po stanovniku u svim situacijama propisanim zakonima o robnim rezervama. Također, jedini postojeći normativ koji uređuje ova pitanja nije odgovarajući.

Nije jasno propisan način utvrđivanja potrebnih robnih rezervi.¹⁹ Obaveza izrade bilansa, odnosno utvrđivanja obima i strukture potrebnih roba za stanovništvo za određeni period u pojedinim zakonima propisana je vladama,²⁰ u pojedinim direkcijama,²¹ dok u nekim slučajevima zakoni uopće ne propisuju obavezu izrade bilansa roba.²² Nedostatak jasno definisanog načina utvrđivanja robnih rezervi ostavio je prostor da svaka direkcija posebno i na različit način vrši planiranje potrebnih robnih rezervi. Također, ustanovljeno je da su propisani različiti sadržaji srednjoročnih i godišnjih programa/planova, a u pojedinim slučajevima zakoni uopće ne propisuju njihov sadržaj.²³

Nadležni u direkcijama jedinstvenog su stava da je oblast robnih rezervi potrebno adekvatnije zakonski i institucionalno urediti.

- **Tajnost podataka o robnim rezervama**

Pitanje tajnosti podataka različito je uređeno federalnim i kantonalnim zakonima o robnim rezervama. Naime, pojedinim zakonima propisano je da programi/planovi robnih rezervi predstavljaju državnu tajnu,²⁴ dok je drugim zakonima propisano da se podaci o poslovanju direkcija smatraju državnom tajnom.²⁵ Međutim, ovi zakoni nisu usklađeni sa Zakonom o zaštiti tajnih podataka.²⁶ Kategorizacija tajnosti nije uređena zakonima o robnim rezervama.²⁷

U zakonima koji regulišu oblast robnih rezervi nije na odgovarajući način određeno koje informacije o robnim rezervama trebaju biti transparentne i poznate javnosti, zbog čega direkcije ni osnovne podatke ne objavljuju javno.

Uvidom u regulativu koja uređuje ovu oblast u zemljama regiona utvrđeno je da je pitanje tajnosti podataka jasnije uređeno. Prema dostupnim informacijama, u susjednoj Hrvatskoj donesen je Zakon o strateškim robnim zalihama kojim je propisano da su jedino podaci o teritorijalnom razmještaju robnih zaliha po područjima državna tajna.²⁸ U Srbiji tajnosti podliježu samo podaci koji su u skladu s posebnim propisima određeni i označeni kao tajni.

2.2. Planiranje robnih rezervi u Federaciji BiH

Zakonima o robnim rezervama propisano je da su direkcije obavezne u programima/planovima odrediti vrstu, količinu i vrijednost robnih rezervi, odnosno utvrditi bilanse robnih rezervi. **S obzirom na to da većina direkcija nije izradila bilanse robnih rezervi, nije poznat obim i struktura roba potrebnih za robne rezerve za određeni period,** te u kojoj mjeri postojeće količine roba zadovoljavaju potrebe stanovništva u slučaju vanrednih okolnosti. Revizijom je konstatovano da su u posmatranim godinama programi/planovi direkcija izrađivani na osnovu odobrenih finansijskih sredstava, a ne na osnovu definisanih potreba.²⁹

¹⁹ FDRR

²⁰ KDRR TK, DRR USK, KDRR ZDK i DRR HBŽ

²¹ DRR KS

²² KDRR BPK

²³ KDRR ZDK i KDRR TK

²⁴ FDRR, KDRR BPK; U DRR TK državna tajna su i planovi i poslovanje

²⁵ DRR USK, KDRR ZDK, DRR KS i DRR HBŽ

²⁶ Na potrebu usaglašavanja Zakona o federalnim robnim rezervama ukazalo je i Ministarstvo sigurnosti BiH (akt broj 11-04-9-2377-1/19 od 2. 4. 2019. godine). Ministarstvo ističe obavezu usaglašavanja postojećih zakona sa Zakonom o zaštiti tajnih podataka, te da će se u slučaju različitih zakonskih rješenja primjenjivati Zakon o zaštiti tajnih podataka.

²⁷ Članovi 13. i 14. Zakona o zaštiti tajnih podataka: „Stepeni tajnosti su definirani na sljedeći način: interno, povjerljivo, tajno i vrlo tajno. „Državna tajna“ bi se, prema stepenima tajnosti predviđenim ovim Zakonom, trebala odnositi na stepen 'vrlo tajno', što direkcije u pojedinim internim aktima i upotrebljavaju.“

²⁸ Član 9. i 11. Zakona o strateškim robnim zalihama, „Narodne novine RH“, broj 87/02 i 14/14

²⁹ Prema izjavama nadležnih iz direkcija, federalnim i kantonalnim budžetima nisu bila predviđena odgovarajuća sredstva.

Pojedine direkcije bilanse roba izradile su na osnovu **Odluke o normativima za iskazivanje potreba i potrošnje proizvoda po stanovniku u ratu iz 1995. godine.**³⁰ Federalna direkcija je u svojim programima rada stanje robnih rezervi prikazivala u odnosu na ovaj normativ. **Nakon 1995. godine na nivou FBiH nisu izrađeni detaljniji i sveobuhvatniji normativi koji se odnose na sve situacije u kojima je potrebno intervenisati robnim rezervama, a ne samo na ratno stanje.**

Većina direkcija za robne rezerve u FBiH nije izradila bilanse roba te se prilikom izrade programa/planova robnih rezervi nisu vodile stvarnim potrebama stanovništva Federacije, odnosno pojedinačnih kantona. Također, nedostaju odgovarajući i jedinstveni normativi koji bi se trebali koristiti prilikom planiranja robnih rezervi.

Srednjoročni programi/planovi trebaju se donositi na period od pet godina, predstavljaju dugoročni oblik planiranja robnih rezervi, te trebaju biti osnova za izradu godišnjih programa/planova.³¹ FDRR nikada nije izradio srednjoročni program robnih rezervi FBiH.

Nije uspostavljeno odgovarajuće planiranje robnih rezervi. Od postojećih sedam direkcija za robne rezerve u FBiH, tri direkcije u posmatranom periodu ni na koji način nisu vršile planiranje robnih rezervi, odnosno nisu izrađivale srednjoročne ni godišnje programe/planove robnih rezervi. Srednjoročni plan donesen je samo u jednoj od direkcija, a kod većine su konstatovani značajni propusti u godišnjem planiranju.

- **Aktivnosti Vlade FBiH u upravljanju robnim rezervama**

Uvažavajući ulogu Vlade FBiH u upravljanju robnim rezervama na području cijele FBiH, kontaktirana je radi prikupljanja informacija o njenim aktivnostima u planiranju i intervenisanju robnim rezervama.³² **Vlada FBiH nije ukazivala FDRR-u na kasno dostavljanje programa robnih rezervi, niti je raspravljala o uzrocima i posljedicama neblagovremene izrade i donošenja programa.** Također, nije poduzimala nikakve aktivnosti kako bi se izradio i donio **Srednjoročni program robnih rezervi za čije donošenje je shodno Zakonu o federalnim robnim rezervama Vlada FBiH nadležna.** Osim toga, **uprkos brojnim problemima u ovoj oblasti Vlada nije poduzimala aktivnosti na izmjenama zakonske regulative kako bi se osiguralo uspostavljanje funkcionalnog sistema upravljanja robnim rezervama.**

Konstatovano je da Vlada FBiH ne prati stanje i ne učestvuje u upravljanju robnim rezervama na adekvatan način. Nadležna resorna ministarstva uglavnom ne sudjeluju u izradi godišnjih programa/planova robnih rezervi, jer im kantonalne direkcije većinom ne dostavljaju prijedloge godišnjih programa/planova.

2.3. Nabavke, skladištenje i kontrola uskladištenih roba

- **Nabavke roba za potrebe robnih rezervi**

Prilikom nabavki roba pojedine direkcije su nabavke dijelom vršile pozivajući se na član 10. ZJN-a, po kojem se od primjene ZJN-a izuzimaju ugovori o javnoj nabavci koji su zakonima u BiH proglašeni državnim tajnom.

Direkcije su nabavke roba vršile na različite načine zbog različitog tumačenja i primjene Zakona o javnim nabavkama. Prilikom provođenja postupaka nabavki robnih rezervi po izuzeću, direkcije nisu u svim situacijama osigurale dovoljnu transparentnost i ispoštovale princip jednakog pristupa i konkurencije. Također, u ovim slučajevima direkcije nisu vršile procjenu svake pojedinačne planirane nabavke kako bi bili sigurni da su uslovi za izuzeće adekvatno ispunjeni.

³⁰ „Službeni list RBiH“, broj 7/95

³¹ DRR KS i DRR ZDK nemaju zakonsku obavezu izrade srednjoročnih programa robnih rezervi.

³² Sastanak održan 27. 7. 2022. godine

U posmatranom periodu revizije većina direkcija nije bila efikasna u provođenju planiranih nabavki. Veliki broj postupaka nije blagovremeno započet, što je onemogućilo njihovu realizaciju u planiranom periodu. Brojne žalbe ponuđača također su prolongirale postupke nabavki roba.

- **Skladištenje i kontrola uskladištenih roba**

Utvrđeno je da direkcije uglavnom unajmljuju skladišne prostore, te da su za ovu namjenu u posmatranom periodu revizije utrošena značajna finansijska sredstva. Kao efikasniji način za čuvanje robnih rezervi nadležni iz su naveli mogućnost ugovaranja rezervisanja robe sa proizvođačima ili trgovcima, čime bi se značajno smanjili troškovi, te prevazišli problemi vezani za obnavljanje i brigu o uskladištenim robama. Međutim, s obzirom na važeću regulativu i rizike koji se mogu vezati za ovaj način osiguranja robnih rezervi, ovakav pristup upravljanju robnim rezervama nije u primjeni.

Obaveza redovne kontrole roba koje se nalaze u skladištima propisana je zakonima o robnim rezervama u FBiH i Uredbom koja se odnosi na FDRR,³³ a precizirana pojedinačnim ugovorima o skladištenju i obnavljanju. Direkcije su uglavnom dužne vršiti redovnu kontrolu uskladištenih roba kod skladištara dva puta godišnje. Međutim, utvrđeno je da pojedine direkcije nisu vršile redovne polugodišnje i godišnje kontrole skladištenja i obnavljanja roba iz robnih rezervi.

Direkcije robnih rezervi su u periodu 2019–2021. godine utrošile značajna sredstva za svoje poslovanje, odnosno za plaće i naknade troškova zaposlenih, doprinose, izdatke za materijal, sitni inventar i usluge, uključujući skladištenje i obnavljanje, te ostale tekuće rashode. Rashodi i izdaci direkcija bili su značajni, čak i kod onih koje u navedenom periodu nisu nabavljale robe.

2.4. Intervencije robnim rezervama

U periodu od 2019. do jula 2022. godine nije bilo intervencija robnim rezervama na tržištu. Šta se smatra većim poremećajem na tržištu i koje mjere intervencije na tržištu treba preduzeti odlučuju Federalna i kantonalne vlade na prijedlog direkcija.³⁴ Uprkos krizi izazvanoj pandemijom COVID-19 koja je nastupila u 2020. godini, kao i inflaciji koja je kontinuirano u porastu, vlade nisu donosile odluke o intervencijama robnim rezervama na tržištu.

Ustanovljeno je da su direkcije vršile određene intervencije koje su bile namijenjene najvećim dijelom socijalno ugroženim kategorijama stanovništva. Od sedam direkcija četiri su vršile određene intervencije robnim rezervama koje su se uglavnom odnosile na ugrožene kategorije stanovništva, dok preostale nisu vršile nikakve intervencije.

- **Hitna intervencija federalnim robnim rezervama**

Utvrđeno je da je FDRR u tekućoj godini započeo hitnu intervenciju robnim rezervama raspodjelom energenata (dizel gorivom) na osnovu prijedloga FDRR-a i Odluke Vlade FBiH,³⁵ kao pomoć poljoprivrednim proizvođačima.³⁶ U Informaciji o intervenciji Vlade FBiH dizel gorivom od 21. 3. 2022. godine navedeno je da se, s obzirom na proljetnu sjetvu, podjela goriva treba realizirati što prije kako bi intervencija imala smisla. Iako je Odluka donesena 24. 3. 2022, njena implementacija je počela tek

³³ Uredba o uslovima skladištenja, osiguranja, nabavke, prodaje, obnavljanja, intervencijama na domaćem tržištu i nadzora nad federalnim robnim rezervama. Skladištari su, prema potpisanim ugovorima o skladištenju i obnavljanju roba, imali obavezu vršenja kontrole roba na polugodišnjem i godišnjem nivou i dostavljanja dokaza o tome direkcijama.

³⁴ Federalni i kantonalni zakoni o robnim rezervama

³⁵ Vlada FBiH je donijela Odluku o davanju na trajno korištenje bez naknade dizel goriva iz federalnih robnih rezervi poljoprivrednim proizvođačima u FBiH u količini od 1.400.000 litara iz postojećih zaliha federalnih robnih rezervi (50 litara goriva po hektaru) u FBiH; „Službene novine FBiH“, broj 24/22.

³⁶ Sredstva za transport i podjelu dizel goriva osigurana su iz Tekuće rezerve Vlade FBiH u iznosu od 320.600,00 KM (0,229 KM/l). Ugovor o vršenju usluga između FDRR-a i „Hifa Petrola“ d.o.o. Sarajevo, broj 01-25-4-36/22 od 6. 4. 2022. godine

14. 6. 2022. godine, što znači da se na početak hitne intervencije čekalo gotovo tri mjeseca.³⁷ Također, nije definirano ko će i kako vršiti nadzor nad podjelom goriva.

- **Pomoć ugroženim kategorijama stanovništva**

Vlada FBiH je u drugoj polovini 2022. godine donijela Uredbu o pomoći stanovništvu usljed rasta indeksa potrošačkih cijena.³⁸ Međutim, utvrđeno je da je ova Uredba donesena **bez provedenih analiza stanja robnih rezervi i potreba stanovništva, kao i bez propisanog načina nadzora nad njenim provođenjem**. Iako je navedeno kako će paketi pomoći biti uručeni korisnicima u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu Uredbe,³⁹ **ustanovljeno je da rok nije ispoštovan, odnosno da je do kraja septembra 2022. godine podijeljena samo jedna trećina ove vrste pomoći socijalno ugroženim porodicama.**

3. Dodana vrijednost revizije

Uspostavljanjem efikasnog sistema upravljanja robnim rezervama moguće je postići dodanu vrijednost u smislu **omogućavanja adekvatnog intervenisanja robnim rezervama u za to predviđenim situacijama. Uprkos činjenici da je postojeći sistem nefunkcionalan i neefikasan, prikupljeni podaci ukazuju na to da se za njega izdvajaju značajna javna sredstva koja je potrebno ekonomičnije i efektivnije koristiti.**

Uprkos utrošenim sredstvima, FBiH ne raspolaže odgovarajućim i dovoljnim robnim rezervama, a zbog neadekvatno uređenog pitanja tajnosti podataka osnovne informacije o stanju robnih rezervi i problemima u ovoj oblasti nisu poznate javnosti. Transparentnije informacije o stanju robnih rezervi pretpostavka su za unapređenje nadzora te povećanje povjerenja građana u mehanizme intervenisanja. **Zbog toga je važno urediti pitanja tajnosti podataka o robnim rezervama, kako bi se jasno razgraničilo koje informacije o robnim rezervama su tajne i u kojoj mjeri građani trebaju biti informisani o ovim pitanjima.**

Imajući u vidu navedeno, podaci prikazani u Izvještaju ukazuju na stanje u oblasti robnih rezervi i mogu **biti kvalitetan input zakonodavnoj i izvršnoj vlasti s ciljem uspostave funkcionalnog sistema robnih rezervi. Sistem je neophodno suštinski reorganizirati, kako bi se uspostavila odgovarajuća koordinacija između postojećih direkcija te jedinstven sistem upravljanja robnim rezervama u Federaciji BiH.**

³⁷ Među razlozima zbog kojih se kasnilo s podjelom dizel goriva nadležni iz FDRR-a navode produženje roka FMPVŠ za upis u Registar poljoprivrednih gazdinstava i Registar klijenata u 2022. godini. Rok je produžen kako bi što više poljoprivrednika steklo pravo na ovu vrstu pomoći

³⁸ „Službene novine FBiH“, broj 55/22

³⁹ Uredba stupila na snagu 14. 7. 2022. godine

4. PREPORUKE

U skladu s nalazima i zaključcima revizije, Ured za reviziju daje preporuke koje mogu unaprijediti upravljanje robnim rezervama u FBiH.

4.1. Preporuka koja se odnosi na regulatorne i institucionalne pretpostavke

Preporuka za Vladu FBiH

- **U saradnji s kantonalnim vladama izvršiti detaljnu analizu postojećeg sistema upravljanja robnim rezervama u FBiH i osigurati izradu novog Zakona o federalnim robnim rezervama.**

Novim zakonom potrebno 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 osigurale 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.

4.2. Preporuke koje se odnose na planiranje robnih rezervi u Federaciji BiH

Preporuke za direkcije robnih rezervi u FBiH

- Izraditi odgovarajuće bilanse roba kojima će se utvrditi potrebne vrste i količine roba koje bi bile dovoljne za snabdijevanje stanovništva u vanrednim okolnostima.
- Osigurati adekvatnu i blagovremenu izradu programa/planova robnih rezervi, što podrazumijeva pribavljanje mišljenja resornih ministarstava i dostavljanje vladama na usvajanje.
- Osigurati odgovarajuću saradnju Federalne i kantonalnih direkcija robnih rezervi u upravljanju robnim rezervama.

4.3. Preporuke vezane za nabavke, skladištenje i kontrolu robnih rezervi u FBiH

Preporuke za direkcije robnih rezervi u FBiH

- 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.
- Osigurati robne rezerve prema vrstama i količinama predviđenim bilansima roba, u skladu s potrebama stanovništva FBiH, odnosno kantona.
- 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.
- Osigurati pravovremeno obnavljanje robnih rezervi, ovisno o vrsti i roku trajanja, kako je predviđeno godišnjim programima/planovima robnih rezervi.
- Osigurati adekvatnu kontrolu uskladištenih roba.



4.4. Preporuke koje se odnose na intervenisanje robnim rezervama u FBiH

Preporuka za direkcije robnih rezervi u FBiH

- Osigurati efikasno intervenisanje robnim rezervama u vanrednim okolnostima predviđenim zakonima o robnim rezervama.

Pored preporuka koje su date subjektima revizije, Ured za reviziju preporučuje da i vlade kantona izvrše analizu postojećeg sistema upravljanja robnim rezervama, te osiguraju izradu novih zakona o robnim rezervama shodno preporuci 4.1. datoj Vladi FBiH.

Rukovoditeljica Sektora za reviziju učinka

Aida Đozić

Tim za reviziju

Negra Alijagić Selimbegović, voditeljica tima

Mirsada Čengić, članica tima

Amela Balić, članica tima