



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



Hamdije Čemerlića 2, 71 000 Sarajevo, Tel/Fax: ++ 387 (0) 33 70 36 73, www.revizija.gov.ba, e-mail: salbih@bih.net.ba

Broj: 05-16-1-985-7 118
Datum: 07.11.2018. godine

POSNA I HERCEGOVINA
KANCELARIJA ZA REVIZIJU INSTITUCIJA BOSNE I HERCEGOVINE
SARAJEVO

Priloga	08-11-2018	Redni broj	
Klasifikacija		Redni broj	
01/4-16-1-2432/18			

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

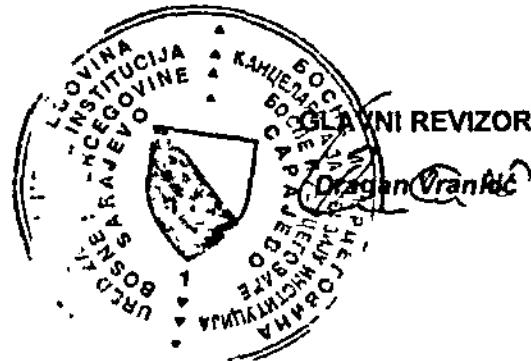
Trg BiH 1
71000 Sarajevo

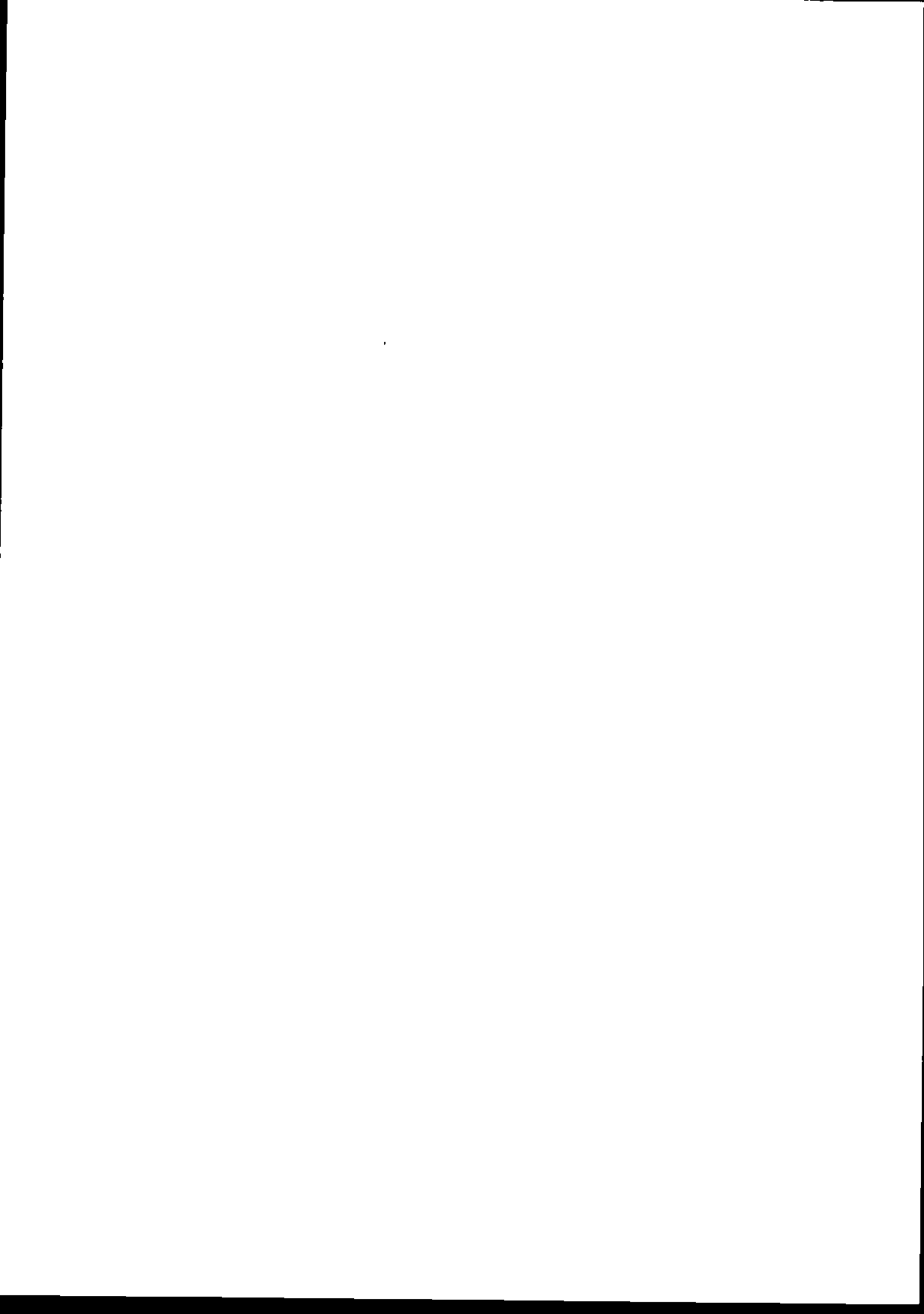
Predmet: izvješće revizije učinka

Cijenjeni,

Sukladno članku 16. stavka 1. i 5. Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH" broj 12/06), u prilogu akta dostavljamo Vam izvješće o izvršenoj reviziji učinkovitosti na temu "Upravljanje procesom realizacije ugovora o javnim nabavama u Institucijama BiH".

S poštovanjem,







IZVJEŠTAJ REVIZIJE UČINKA
UPRAVLJANJE PROCESOM REALIZACIJE UGOVORA O JAVNIM
NABAVKAMA U INSTITUCIJAMA BiH

Broj:
05-16-1-985/18

Sarajevo, novembar 2018. godine



.



Upravljanje procesom realizacije ugovora o javnim nabavkama u institucijama BiH

Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine proveo je reviziju učinka na temu „Upravljanje procesom realizacije ugovora o javnim nabavkama u institucijama BiH“. Revizija je provedena u skladu sa Zakonom o reviziji institucija BiH, Međunarodnim standardima vrhovnih revizionih institucija – ISSAI I metodologijom za rad revizije učinka vrhovnih revizionih institucija u BiH

Revizija je provedena na uzorku od devet institucija, sa ciljem utvrđivanja da li VM BiH i institucije BiH preduzimaju potrebne mjere kako bi osigurale efikasnu realizaciju ugovora o javnim nabavkama. S tim u vezi, ispitivan je sistem praćenja realizacije ugovora o javnim nabavkama kao i način na koji institucije BiH upravljaju realizacijama ugovora o javnim nabavkama

Nalazi revizije ukazuju da VM BiH nije osiguralo uspostavu transparentnog sistema praćenja realizacije ugovora koji bi svim zainteresovanim stranama osigurao pouzdane informacije o realizaciji ugovora o javnim nabavkama u institucijama BiH na jednom mjestu. Postojeći sistemi praćenja su fragmentirani i ne nude mogućnost objave svih informacija o realizaciji ugovora. Jedan od uzroka nepostojanja pouzdanih informacija u sistemima praćenja realizacije ugovora leži u nepostojanju adekvatnih kontrolnih mehanizama

VM BiH nije osiguralo ni sistemsko uređenje procesa realizacije ugovora o javnim nabavkama. U nedostatku sistemskog uređenja ni većina testiranih institucija BiH ne preduzimaju potrebne mjere kako bi osigurale efikasne realizacije ugovora o javnim nabavkama. S tim u vezi institucije BiH nisu uspostavile hronološko dokumentovanje preduzetih radnji tokom realizacije ugovora, ne prate količinske realizacije ugovora, nemaju uspostavljene odgovarajuće procedure prijema roba i usluga i ne provode evaluacije realizovanih ugovora

Rezultat ovakvog stanja je preko 85 % ispitanih ugovora kod kojih je tokom realizacije došlo do odstupanja od odredbi Zakona o javnim nabavkama, nepoštivanja ugovorenih obaveza ili nemogućnosti utvrđivanja svih činjenica vezanih za realizaciju ugovora. Bilo kakva odstupanja od ugovorenih uslova ili Zakona o javnim nabavkama u fazi realizacije ugovora kao jednoj od bitnih faza javnih nabavki stavljaju u neravnopravan položaj ostale ponuđače čime se obesmišljava cjelokupan sistem javnih nabavki. Istovremeno odstupanja u fazi realizacije ugovora mogu da nanesu i štetu budžetu institucija BiH iz razloga što nije osigurana nabavka pod najpovoljnijim odnosno ugovorenim uslovima

Nakon provedene revizije, Ured za reviziju je dao određene preporuke VM BiH, i institucijama BiH, čija bi implementacija, prema mišljenju Ureda, trebala rezultirati značajnim unaprijeđenjem ne samo upravljanja realizacijom ugovora, već i cjelokupnog sistema javnih nabavki

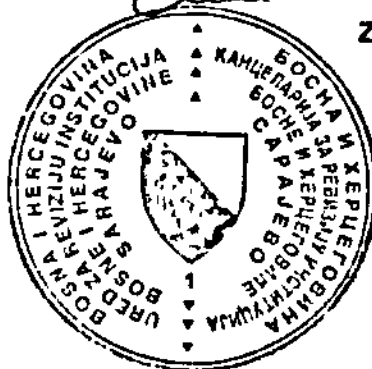
Ured za reviziju je, u skladu sa odredbama Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine, dostavio Nacrt izvještaja institucijama koje su bile obuhvaćene provedenom revizijom uz mogućnost očitovanja na nalaze i zaključke obavljene revizije. Nakon isteka roka za očitovanje, u kojem ni jedna institucija nije dostavila komentare, izrađen je konačan izvještaj o provedenoj reviziji učinka

GENERALNI REVIZOR

Dragan Vrankić

ZAMJENIK GENERALNOG
REVIZORA

Jasmin Pažić



ZAMJENIK GENERALNOG
REVIZORA

Ranko Krsman





SADRŽAJ

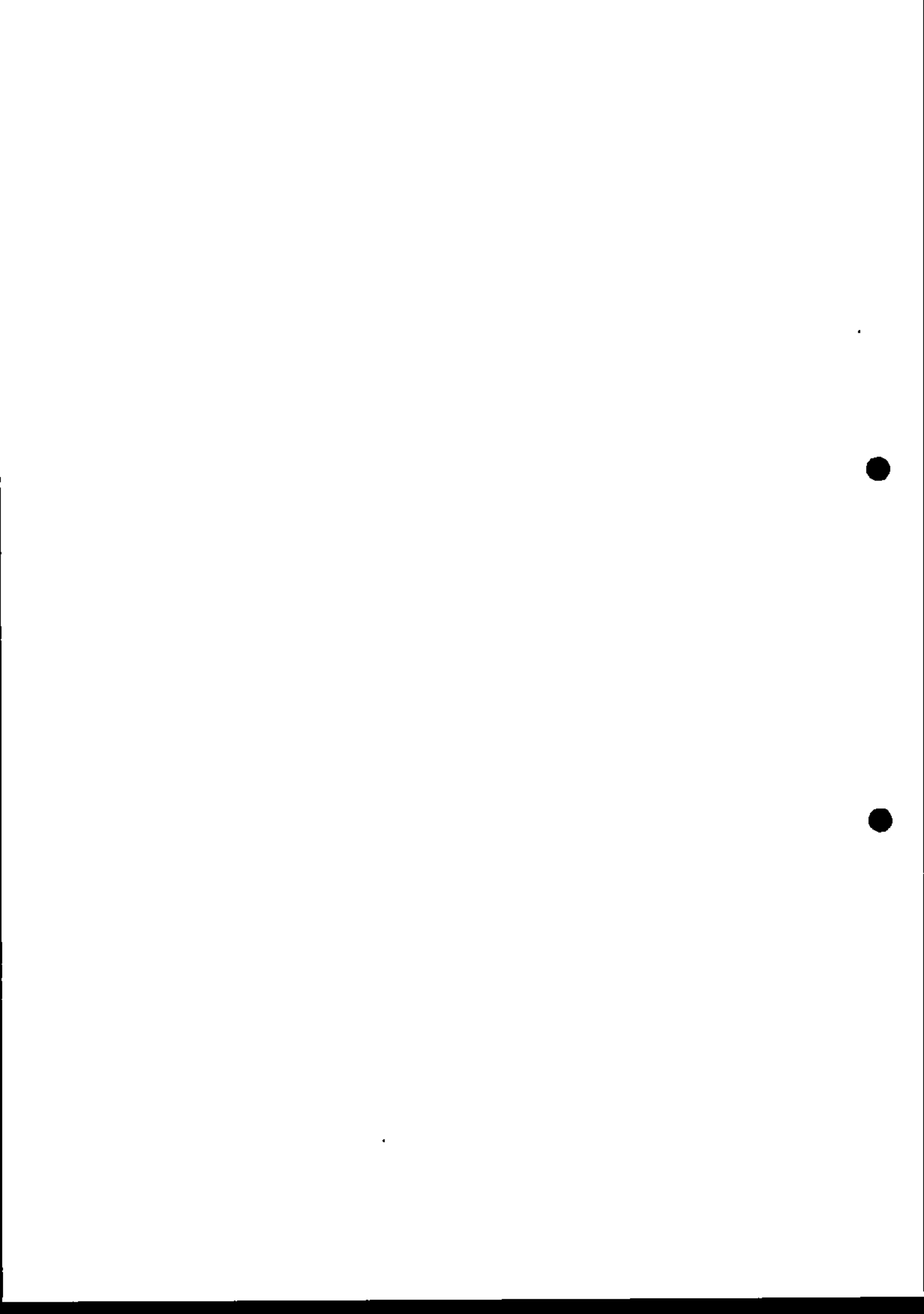
KORIŠTENE SKRAĆENICE	4
IZVRŠNI REZIME	5
1. UVOD	7
1.1. Pozadina problema i motivi za studiju	7
1.2. Cilj, obim i ograničenja revizije	8
1.2.1. Cilj revizije	8
1.2.2. Obim revizije	8
1.3. Revizijska pitanja i kriteriji revizije	11
1.3.1. Revizijska pitanja	11
1.3.2. Kriteriji revizije	11
1.4. Izvori informacija i metodi revizije	12
1.5. Struktura izvještaja	12
2. OPIS PROCESA I TEORIJSKA POZADINA	13
2.1. Regulatorni okvir	13
2.2. Upravljanje izvršenjima ugovora	14
2.3. Transparentnost/praćenje javnih nabavki	16
3. NALAZI	18
3.1. Sistemsko praćenje realizacije ugovora o javnim nabavkama i kontrole objave podataka o realizaciji ugovora	18
3.1.1. Sistemsko praćenje realizacije ugovora o javnim nabavkama	18
3.1.2. Kontrola objave podataka o realizaciji ugovora o javnim nabavkama	21
3.1.3. Posljedice odsustva odgovarajućeg sistema praćenja i kontrole podataka o realizaciji ugovora o javnim nabavkama	22
3.2. Aktivnosti institucija BiH tokom realizacije ugovora o javnim nabavkama	23
3.2.1. Sistemsko uređenje procesa realizacije ugovora o javnim nabavkama	23
3.2.2. Dokumentovanje preduzetih radnji tokom realizacije ugovora	24
3.2.3. Finansijsko i količinsko praćenje realizacije ugovora o javnim nabavkama	28
3.2.4. Prijem roba i usluga	30
3.2.5. Evaluacije/analize realizovanih ugovora	32
4. ZAKLJUČCI	34
5. PREPORUKE	35
6. PRILOZI	38





KORIŠTENE SKRAĆENICE

Skraćenice	Puni naziv
AŠSUK	Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova
AJN	Agencija za javne nabavke Bosne i Hercegovine
GP BiH	Granična policija Bosne i Hercegovine
ISFU	Informacioni sistem finansijskog upravljanja
MFT	Ministarstvo finansija i trezora Bosne i Hercegovine
MKP	Ministarstvo komunikacija i prometa Bosne i Hercegovine
OS	Okvirni sporazum
RAK	Regulatorna agencija za komunikacije Bosne i Hercegovine
SZP	Služba za zajedničke poslove institucija Bosne i Hercegovine
UZZB	Uprava Bosne i Hercegovine za zaštitu zdravlja bilja
UINO	Uprava za indirektno oporezivanje
VM BiH	Vijeće ministara Bosne i Hercegovine





IZVRŠNI REZIME

Ured za reviziju institucija BiH proveo je reviziju učinka sa fokusom na izvršenje ugovora o javnim nabavkama. Revizijom se ispitalo da li VM BiH i institucije BiH preduzimaju potrebne mjere kako bi osigurale efikasno izvršenje ugovora o javnim nabavkama. Ispitivano je na koji način institucije BiH upravljaju izvršenjem ugovora o javnim nabavkama, kao i da li je osigurano odgovarajuće praćenje realizacije ugovora o javnim nabavkama. U nastavku se prezentuju najznačajniji nalazi i preporuke, koji su rezultat ove studije.

Nalazi:

- Na nivou institucija BiH nije uspostavljen sistem praćenja realizacije ugovora koji nudi mogućnost objave svih podataka o realizaciji ugovora o javnim nabavkama na jednom mjestu.
- Postojeći sistemi, osim što ne pružaju mogućnost objave svih podataka, ne osiguravaju ni tačne podatke o realizaciji ugovora u institucijama BiH.
- Jedan od razloga nepostojanja tačnih podataka je i činjenica da nisu određena tijela koja bi osigurala kontrolu pouzdanosti objavljenih podataka od strane institucija BiH, a postojeći sistemi finansijskog upravljanja se ne koriste u svrhu unaprjeđenja nadzora/kontrole nad finansijskim i količinskim realizacijama ugovora.
- Uslijed odsustva odgovarajućeg sistema praćenja i kontrole zainteresovane strane, poput potencijalnih dobavljača i ponuđača koji su se nadmetali u postupku nabavke za dobijanje ugovora, kao ni šira javnost, nemaju mogućnost transparentnog uvida na jednom mjestu u pouzdane podatke o realizaciji ugovora.
- Odsustvo odgovarajućeg praćenja i kontrole realizacije ugovora ima za posljedicu i niz odstupanja od Zakona o javnim nabavkama tokom realizacije ugovora.
- Na nivou institucija BiH nije osiguran sistemski pristup u uređenju procesa realizacije ugovora o javnim nabavkama, kao što je to slučaj u drugim državama. Sam proces realizacije ugovora nije regulisan Zakonom. Pored toga, VM BiH nije uložilo poseban napor da uvede red u ovu oblast.
- Sistem dokumentovanja koji se koristi u institucijama BiH ne omogućava potpun uvid u tok realizacije ugovora o javnim nabavkama, što otežava preduzimanje potrebnih aktivnosti kako bi se osiguralo ispunjenje svih obaveza od strane dobavljača.
- Posljedice hronološkog dokumentovanja se ogledaju u tome da institucije propuštaju pravovremeno preuzeti sve radnje kako bi osigurale ispunjenje svih obaveza od strane dobavljača kao i tome da se ne mogu konstatovati sve činjenice vezane za realizaciju ugovora.
- Prilikom realizacije ugovora sa sukcesivnim isporukama i okvirnih sporazuma u institucijama BiH iz uzorka u većini slučajeva nisu vođene evidencije na osnovu kojih bi se mogla pratiti finansijska i količinska realizacija na jednom mjestu.
- Odsustvo vođenja zbirnih evidencija o finansijskim i količinskim realizacijama ugovora otežava upravljanje ugovorima iz razloga što institucije BiH nisu u mogućnosti da prate finansijsku i količinsku realizaciju ugovora.
- Većina institucija iz uzorka nije uspostavila procedure kojima se definiše za koje robe i usluge se vrši komisijski prijem roba i usluga, kao i vrijednosti isporuka za koje se vrši komisijski prijem, procedura prijema i sastav komisija za prijem roba i usluga.



- Nedostatak procedura kojima se definišu i vrijednosti isporuka za koje se vrši komisijski prijem roba i usluga u praksi može da rezultira prijemima isporuka čije vrijednosti su preko 500 000 KM koje zaprima jedna osoba ili komisija koja nije imenovana ni jednim aktom.
- Ni jedna institucija iz uzorka nije provodila evaluacije/analize realizovanih ugovora o javnim nabavkama s ciljem sagledavanja ukupnih slabosti i efekata provedenih nabavki i davanja preporuka za unaprjeđenja budućih ciklusa nabavki.

Preporuke:

Nakon provedene revizije, Ured za reviziju je dao određene preporuke VM BiH, MFT BiH i institucijama iz uzorka.

Preporuke za Vijeće ministara BiH:

U cilju unaprjeđenja sistemskog praćenja realizacije ugovora o javnim nabavkama, kontrolnih mehanizama, kao i sistemskog uređenja procesa realizacije ugovora o javnim nabavkama, VM BiH, u saradnji sa nadležnim institucijama, treba da

- Uspostavi evidencije o realizacijama ugovora u institucijama BiH na jednom mjestu koje će osigurati javan uvid u sadržaje zaključenih ugovora, kao i izvještaje o realizaciji ugovora
- Poboljša kontrolne mehanizme procesa realizacije ugovora, kako bi se otklonile uočene slabosti u procesu realizacije ugovora o javnim nabavkama institucija BiH.
- Osigura sistemsko uređenje procesa realizacije ugovora u institucijama BiH u vidu smjernica/vodiča kojima će se na sistemski način urediti aktivnosti prilikom realizacije ugovora, poput dokumentovanja preduzetih radnji prilikom realizacije ugovora, količinskih i finansijskih praćenja realizacija ugovora, prijema roba i usluga, plaćanja dobavljača kao i evaluacije realizovanih ugovora.

Preporuka MFT :

- U cilju unaprjeđenja kontrole i osiguranja pouzdanih podataka o realizacijama ugovora, ali i podrške institucijama, potrebno je iskoristiti postojeće potencijale/mogućnosti ISFU sistema za praćenje realizacije ugovora o javnim nabavkama i osigurati korištenje istog u institucijama BiH za potrebe količinskog i finansijskog praćenja realizacije ugovora

Preporuke institucijama BiH:

U cilju unaprjeđenja procesa upravljanja ugovorima o javnim nabavkama, kao i unaprjeđenja budućih ciklusa javnih nabavki, institucije BiH treba da

- Uspostave hronološko dokumentovanje svih preduzetih radnji tokom realizacije ugovora koje će osigurati uvid, na jednom mjestu, u svu dokumentaciju vezanu za tok realizacije ugovora
- Uspostave zbirne evidencije o količinskim i finansijskim realizacijama ugovora, prilikom realizacije okvirnih sporazuma, kao i ugovora sa sukcesivnim isporukama, do uspostave sistemskog rješenja u okviru ISFU sistema.
- Internim aktima uspostave i primjenjuju procedure komisijskog prijema roba na način da se definiše za koje robe i usluge se vrši komisijski prijem roba i usluga, vrijednosti isporuka za koje se vrši komisijski prijem roba, način prijema roba i usluga, kao i sastav komisija.
- Provode analize, nakon realizacije ugovora, u okviru kojih će se konstatovati činjenice vezane za realizaciju ugovora i identifikovati potencijalni problemi i dati eventualne preporuke za otklanjanje uočenih problema u narednim ciklusima nabavke.



1. UVOD

1.1. Pozadina problema i motivi za studiju

Tijela javnog sektora, radi obavljanja svakodnevnih zadataka, koriste različite vrste roba, usluga i radova. S obzirom da se nabavke za potrebe javnog sektora financiraju uglavnom novcem poreskih obveznika, isti mora biti trošen na racionalan, ekonomičan i transparentan način. Da bi se omogućilo racionalno, ekonomično i transparentno trošenje javnih sredstava, uspostavljen je sistem javnih nabavki¹.

O značaju javnih nabavki u BiH svjedoči i činjenica da institucije BiH godišnje izdvajaju oko 15 % budžeta za nabavku roba, usluga i radova neophodnih za obavljanje zadataka koji su im povjereni. U narednoj tabeli su prikazana izdvajanja za javne nabavke za tri godine.

Tabela 1. Vrijednost zaključenih ugovora o javnim nabavkama

Godina	2014.	2015.	2016.
Vrijednost zaključenih ugovora o javnim nabavkama u milionima KM	168	115	152

Izvor: Godišnji izvještaj o zaključenim ugovorima Agencije za javne nabavke BiH

Iz prethodne tabele se može vidjeti da su institucije BiH za tri godine izdvojile preko 420 miliona za javne nabavke.

Javne nabavke su osmišljene kao kompleksan proces koji se sastoji od faze planiranja nabavke, faze provođenja nabavke i faze izvršenja ugovora o nabavci. Dužnost tijela javnog sektora je da u postupcima javnih nabavki postupaju transparentno, te da osiguraju jednak tretman svih ponuđača, na način koji osigurava pravičnu i aktivnu konkurenciju, a sve s ciljem najefikasnijeg korištenja javnih sredstava za potrebe nabavke različitih vrsta roba, usluga i radova.

Odstupanja u bilo kojoj fazi nabavke od načela transparentnosti i jednakog tretmana svih ponuđača mogu da imaju višestruke negativne posljedice, počev od neracionalnog trošenja budžetskih sredstava do narušavanja pravične i aktivne konkurencije na tržištu.

Izvršenje ugovora o javnim nabavkama je zadnja faza procesa javnih nabavki u kojem se treba osigurati prijem robe, radova i usluga po ugovorenim uslovima koji, pod pretpostavkom da su ostale faze procesa izvršene u skladu s osnovnim principa javnih nabavki i principima dobrog upravljanja, osiguravaju nabavku roba, radova i usluga zadovoljavajuće kvalitete po najpovoljnijim uslovima.

Svako odstupanje u ovoj fazi javnih nabavki može imati posljedice koje se ogledaju u odstupanju od Zakona o javnim nabavkama što, u konačnici, može dovesti do potpunog obesmišljavanja cijelog sistema ukoliko se dosljedno ne poštuju ugovoreni uslovi.

¹ Sistem javnih nabavki u BiH regulisan je Zakonom o javnim nabavkama koji je usvojen 2014. godine. Usvajanjem ovog Zakona ostvaren je napredak u usklađivanju zakonodavstva u BiH sa direktivama EU, u odnosu na prethodni Zakon, što je i jedna od obaveza BiH na putu evropskih integracija, tj. da, u zavisnosti stepena približavanja EU, usaglasi propise sa direktivama EU u oblasti javnih nabavki.



Propusti tokom realizacije ugovora o javnim nabavkama su prepoznati od strane Ureda za reviziju i prilikom revizije finansijskih izvještaja i revizije usklađenosti Institucija BiH. Naime, u izvještajima finansijske revizije uočeni su brojni propusti tokom realizacije ugovora o javnim nabavkama, poput prekoračenja ugovorenih vrijednosti i propuštanja da se naplate penali uslijed kašnjenja u isporukama².

Slabosti u postupku provođenja ugovora o javnim nabavkama prepoznate su i od strane stručne javnosti što je i konstatovano na „Konferenciji o efektivnoj kontroli svrsishodnosti javnih nabavki“³ održanoj u Sarajevu 2016 godine. Jedan od zaključaka ove konferencije je da „Agencija za javne nabavke i dalje nadležna da prati samo jednu fazu javne nabavke, a to je faza koja obuhvata objavu poziva o javnoj nabavci, evaluaciju ponuda i dodjelu ugovora. Međutim, za učinkovite javne nabavke potrebno je praćenje u svim fazama javne nabavke od planiranja, sprovođenja postupka, pa do izvršenja ugovora“.

Činjenica da su javne nabavke značajne ne samo sa aspekta ispunjavanja obaveza u procesu evropskih integracija, već i sa aspekta iznosa sredstava koja se izdvajaju iz budžeta, izaziva ogromnu pažnju medija. S tim u vezi, brojni su medijski natpisi o propustima u javnim nabavkama u kojima se navodi da su postupci javnih nabavki u BiH netransparentni i diskriminirajući te se ističu nedostaci u fazi izvršenja ugovora o javnim nabavkama, što ima za posljedicu rasipanje sredstava iz budžeta.⁴

Predstudijska istraživanja koja je proveo Ured za reviziju također su pokazala da postoje problemi u realizaciji ugovora o javnim nabavkama i praćenju realizacije ugovora od strane nadležnih institucija, ali i samih institucija koje provode javne nabavke.

Uzimajući u obzir gore navedeno, Ured za reviziju se opredijelio da provede reviziju učinka koja se fokusira na realizaciju ugovora o javnim nabavkama.

1.2. Cilj, obim i ograničenja revizije

1.2.1. Cilj revizije

Cilj revizije je ispitati da li VM BiH i Institucije BiH preduzimaju potrebne mjere kako bi osigurale efikasno izvršenje ugovora o javnim nabavkama te, u skladu sa nalazima revizije, dati preporuke koje treba da doprinesu unapređenju sistema javnih nabavki u BiH.

1.2.2. Obim revizije

Predmet studije bile su aktivnosti institucija BiH i VM u upravljanju izvršenjima ugovora o javnim nabavkama. S tim u vezi, ispitivano je na koji način institucije BiH upravljaju

² Izvještaj o finansijskoj reviziji Centra za uklanjanje mina u BiH za 2016, Ured za reviziju Institucija BiH, Izvještaj o finansijskoj reviziji Službe za poslove sa strancima za 2016, Ured za reviziju Institucija BiH, Izvještaj o finansijskoj reviziji Tužilaštva BiH za 2016, Ured za reviziju Institucija BiH, Izvještaj o finansijskoj reviziji Centralne izborne komisije BiH za 2016, Ured za reviziju Institucija BiH

³ <http://www.capital.ba/inefikasan-sistem-pracenja-postupaka-javnih-nabavki/>

⁴ <http://www.zurnal.info/novosti/20705/proces-javnih-nabavki-netransparentno-provodi-44-ugovornih-organa>

<http://www.capital.ba/inefikasan-sistem-pracenja-postupaka-javnih-nabavki/>

<https://www.oslobodjenje.ba/vijesti/bih/javne-nabavke-su-netransparentne-i-diskriminirajuce>



izvršenjem ugovora o javnim nabavkama, kao i da li je osigurano odgovarajuće praćenje realizacije ugovora o javnim nabavkama.

Revizijom je sagledan i način na koji način institucije BiH dokumentuju aktivnosti realizacije ugovora, prate realizaciju ugovora, vrše prijem roba, izvještavaju o realizaciji ugovora i da li provode evaluacije izvršenih ugovora. Revizija je ispitivala aktivnosti VM BiH u smislu davanja smjernica i vodiča za upravljanje ugovorima sa ciljem regulisanja procesa izvršenja ugovora u institucijama.

Predmetom revizije bili su i sistemi praćenja realizacije ugovora, kao i kontrolni mehanizmi realizacije ugovora. S tim u vezi, ispitivane su uloge i nadležnosti institucija koje mogu da imaju ključnu ulogu u unaprjeđenju kontrole realizacije ugovora u institucijama BiH, poput MFT i AJN. Ispitano je i korištenje sistema finansijskog upravljanja u svrhu unaprjeđenja kontrole izvršenja ugovora, kao i uloga AJN u kontroli provedbe propisa koji se odnose na praćenje realizacije ugovora.

Fokus revizije je bio usmjeren na realizaciju ugovora o javnim nabavkama počev od zaključivanja ugovora do ispunjenja svih ugovorenih obaveza iz ugovora. Revizija nije ispitivala aktivnosti institucija BiH na pripremi ugovora i procjeni svih potencijalnih rizika. Tokom studije su razmotrene i faze planiranja i provođenja postupaka javnih nabavki, kao i odstupanja od Zakona o javnim nabavkama, u kontekstu uzroka i posljedica problema koji se u fazi realizacije ugovora o javnim nabavkama javljaju.

Provedena je i studija slučaja na primjeru institucije koja ima pouzdane količinske i finansijske evidencije o realizaciji ugovora kako bi se pokazale posljedice niskih količinskih realizacija na krajnji ishod nabavke u kojoj najpovoljniji ponuđač u konačnici nije odabran i ukazalo na značaj praćenja količinskih realizacija ugovora.

Tokom provođenja revizije nije ispitivana ekonomičnost i efikasnost pojedinačnih informacionih rješenja koja se koriste u institucijama u svrhu upravljanja izvršenjima ugovora. Također, revizija nije ispitivala obučenost kadrova koji su uključeni u realizaciju ugovora u institucijama BiH na polju upravljanja ugovorima.

Prilikom provođenja revizije u institucijama iz uzorka testiranje se nije vršilo na predmetima javnih nabavki koji su provedeni putem direktnog sporazuma, kao ni na nabavkama radova. Revizijom su obuhvaćeni ugovori i okvirni sporazumi o nabavci roba i usluga. Revizijom nisu obuhvaćeni postupci javnih nabavki, odnosno ugovori koji sadrže oznake tajnosti/povjerljivosti.

Navedena istraživanja su obuhvatila nivo institucija BiH i vremenski period od 2015. do 2018. godine.

Za potrebe ove studije izvršena je podjela institucija u tri grupe prema iznosu godišnjeg budžeta: veliki budžetski korisnici sa iznosom budžeta preko 15 miliona KM, srednji budžetski korisnici sa iznosom budžeta od 1 5-15 miliona KM i mali budžetski korisnici sa iznosom budžeta ispod 1 5 miliona KM. U cilju što objektivnijeg sagledavanja problematike, kao i davanja preporuka koje se mogu primijeniti u svim institucijama BiH, u uzorak su izabrane institucije BiH iz sve tri grupe budžetskih korisnika, što je prikazano u narednoj tabeli.



Tabela 2. Izabrani uzorak Institucija

Red broj	Institucija	Veliki budžetski korisnici	Srednji budžetski korisnici	Mali budžetski korisnici
1	Uprava za indirektno oporezivanje	x		
2	Granična policija BiH	x		
3	Služba za zajedničke poslove BiH	x		
4	Ministarstvo komunikacija i prometa BiH		x	
5	Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova		x	
6	Regulatorna agencija za komunikacije		x	
7.	Uprava BiH za zaštitu zdravlja bilja			x

Izvor: Ured za reviziju

Nakon odabira Institucija, izvršen je odabir ugovora i okvirnih sporazuma (OS) čija je realizacija analizirana. Okvirni sporazumi i ugovori su detaljnije opisani u poglavlju 2. Prilikom odabira ugovora i okvirnih sporazuma u uzorak, birani su ugovori/OS o nabavkama roba i usluga koji se nabavljaju u svim Institucijama iz uzorka, gdje je to bilo moguće, kao i ugovori o nabavci roba i usluga koji su karakteristični za svaku posmatranu instituciju iz uzorka. Prilikom odabira vodilo se računa o tome da u uzorku budu zastupljeni ugovori sa jednokratnim isporukama i ugovori sa sukcesivnim isporukama, odnosno okvirni sporazumi. U nastavku je prikazan broj ugovora/OS, po institucijama, koji su izabrani u uzorak.

Tabela 3. Izabrani ugovori i okvirni sporazumi

Red. broj	Institucija	Ugovori	Okvirni sporazumi
1	Uprava za indirektno oporezivanje	3	7
2.	Granična policija BiH	5	7
3	Služba za zajedničke poslove BiH	2	9
4	Ministarstvo komunikacija i prometa BiH	4	4
5.	Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova	9	0
6	Regulatorna agencija za komunikacije	9	1
7.	Uprava BiH za zaštitu zdravlja bilja	3	1
	Ukupno	35	29

Izvor: Ured za reviziju

Iz prethodne tabele se može vidjeti da je analizirana realizacija 35 ugovora i 29 okvirnih sporazuma. Ovdje je bitno napomenuti da, i pored činjenice da se tokom realizacije OS zaključuju ugovori te da su isti analizirani tokom revizije, broj ugovora koji su zaključeni na osnovu OS nije prikazan u ukupnom broju analiziranih ugovora u prethodnoj tabeli iz razloga što su predmet analize u slučaju OS bile aktivnosti Institucija na realizaciji cjelokupnog OS, a ne pojedinačnih ugovora koji se zaključuju tokom realizacije OS. Ugovori prikazani u prethodnoj tabeli su ugovori koji nisu zaključeni na osnovu OS. Detaljan pregled analiziranih ugovora/OS je dat u prilogu 1. izvještaja.

Tokom revizije su analizirane uloge i postupci Institucija koje imaju značajniju ulogu u procesu realizacije ugovora kao i praćenju realizacije poput AJN i MFT.



1.3 Revizijska pitanja i kriteriji revizije

1.3.1 Revizijska pitanja

Revizija će dati odgovor na glavno pitanje i nekoliko revizijskih potpitanja

Da li institucije BiH efikasno upravljaju procesom realizacije ugovora o javnim nabavkama?

Odgovor na glavno revizijsko pitanje će se dobiti odgovarajući na sljedeća potpitanja.

1. Da li su institucije BiH uspostavile odgovarajući sistem praćenja procesa realizacije ugovora o javnim nabavkama?

2. Da li institucije BiH preduzimaju neophodne aktivnosti prilikom realizacije ugovora o javnim nabavkama?

1.3.2 Kriteriji revizije

Polazeći od činjenice da je sistem javnih nabavki u BiH decentralizovan i uzimajući u obzir dobre prakse zemalja iz Evrope, kao i preporuke stručnih studija na temu javnih nabavki, razvijeni su sljedeći kriteriji revizije:

Kriteriji za prvo pitanje:

Na nivou institucija BiH uspostavljeno je transparentno praćenje procesa realizacije ugovora o javnim nabavkama na način da su osigurane pouzdane i zbirne evidencije o realizaciji ugovora na jednom mjestu. Evidencije omogućavaju uvid javnosti u sadržaj zaključenih ugovora kao i izvještaje o realizaciji ugovora. Izvještaji sadrže podatke o finansijskim i količinskim realizacijama ugovora, kao i podatke o realizaciji ostalih elemenata ugovora poput rokova isporuke, dostavljanja garancija za dobro izvršenje ugovora i drugih elemenata relevantnih za realizaciju ugovora

Sa ciljem osiguranja pouzdanih i kompletnih podataka o realizaciji ugovora u institucijama BiH, institucije BiH definisale su tijela zadužena za kontrolu objave tačnih i pouzdanih podataka o realizaciji ugovora. Također, u cilju kontrole, osigurano je finansijsko i količinsko evidentiranje realizacije svih ugovora i okvirnih sporazuma o javnim nabavkama u okviru postojećih sistema finansijskog upravljanja

Kriteriji za drugo pitanje:

U cilju uređenja procesa realizacije ugovora o javnim nabavkama, usvojene su smjernice za upravljanje izvršenjima ugovora o javnim nabavkama za institucije BiH. Smjernicama se uređuje dokumentovanje preduzetih radnji prilikom realizacije ugovora, prijem roba i usluga, plaćanje dobavljača, praćenje realizacije ugovora, kao i evaluacija realizovanih ugovora

Institucije BiH, tokom realizacije ugovora, hronološki dokumentuju sve aktivnosti vezane za realizaciju ugovora na jednom mjestu. Institucije BiH su uspostavile zbirne evidencije u okviru kojih, na jednom mjestu, prate finansijske i količinske realizacije ugovora sa sukcesivnim isporukama. Institucije BiH su usvojile interne procedure kojima su regulisane procedure prijema roba i usluga na način da je definisano za koje robe i usluge se vrši komisijski prijem roba, vrijednosti isporuka za koje se vrši komisijski prijem roba i usluga, način formiranja komisije, kao i način komisijskog prijema roba. Institucije, nakon realizacije ugovora, provode evaluacije/analize realizovanih ugovora/OS u kojima se



konstatuje da li su realizovane sve ugovorene obaveze, analiziraju eventualne slabosti tokom realizacije ugovora i daju preporuke za otklanjanje istih u narednim ciklusima nabavke

1.4. Izvori informacija i metodi revizije

U cilju što kvalitetnijeg sagledavanja problematike, stvaranja dobre podloge za nalaze koji su prezentovani u studiji, te za zaključke i preporuke koje je proizvela ova revizija, prikupljeni su podaci o realizaciji ugovora o javnim nabavkama iz izvještaja o finansijskoj reviziji svih institucija BiH. Detaljni podaci o realizaciji ugovora u institucijama BiH koje su izabrane u uzorak su prikupljeni u nastavku studije. Obavljeni su i razgovori sa predstavnicima institucija koji su uključeni u realizaciju ugovora o javnim nabavkama

Podaci o realizaciji posmatranih ugovora i okvirnih sporazuma su prikupljeni iz evidencija i dokumentacije koja se odnosi na realizaciju ugovora u institucijama iz uzorka. Podaci su prikupljeni i iz informacionog sistema za finansijsko upravljanje (ISFU), portala e-nabavki i internet stranica institucija iz uzorka i analizom i uvidom u interne akte institucija BiH u kojima se regulišu radnje vezane za realizaciju ugovora

Podaci su prikupljeni i analizom zakonskog okvira kojim se reguliše sistem javnih nabavki u BiH, ali i uvidom u Strategiju razvoja sistema javnih nabavki, izvještajima o monitoringu postupaka javnih nabavki i godišnjim izvještajima o dodijeljenim ugovorima. Također, analiziran je i zakonski okvir kojim se regulišu nadležnosti ministarstava vezane za izvršenje budžeta.

Podaci o najboljim praksama crpljeni su iz objavljenih stručnih studija koje se bave problematikom realizacije ugovora o javnim nabavkama. Informacije su prikupljane i sa portala javnih nabavki zemalja EU, kao i zemalja koje imaju status kandidata ili potencijalnog kandidata za članstvo u EU. Analizirani su i izvještaji međunarodnih nevladinih organizacija u BiH koje se bave problematikom javnih nabavki u BiH. Prikupljene informacije iz različitih izvora su sistematizovane i upoređivane, kako međusobno tako i sa uspostavljenim kriterijima revizije. U radu su se koristile i različite kvalitativne i kvantitativne statističke metode za analizu i obradu podataka

1.5. Struktura izvještaja

U poglavlju 1. predstavljeni su osnovni motivi koji su opredijelili Ured za reviziju da provede ovu reviziju učinka, kao i cilj, obim i ograničenja revizije, revizijska pitanja, kriteriji revizije, te izvori i metode revizije.

Regulatorni okvir javnih nabavki koji se odnosi na realizaciju ugovora o javnim nabavki predstavljen je u poglavlju 2. Pored regulatornog okvira, predstavljene su informacije o značaju upravljanja izvršenjima ugovora, transparentnosti realizacije ugovora o javnim nabavkama, kao i primjeri dobre prakse u ovoj oblasti u drugim evropskim državama.

Osnovni nalazi revizije do kojih se došlo provedenim istraživanjima čine poglavlje 3.

Poglavlje 4. prezentuje zaključke revizije koji daju odgovor na revizijska pitanja.

Preporuke Ureda za reviziju čijom bi se provedbom trebala unaprijediti efikasnost institucija BiH u upravljanju realizacijom ugovora date su u poglavlju 5. Izvještaja.



2. OPIS PROCESA I TEORIJSKA POZADINA

U ovom poglavlju predstavljen je regulatorni okvir javnih nabavki u BiH. Imajući u vidu fokus studije, opisan je značaj upravljanja izvršenjima ugovora o javnim nabavkama i transparentnosti javnih nabavki i prikazani primjeri dobrih praksi u ovoj oblasti

2.1. Regulatorni okvir

Sistem javnih nabavki u BiH je uređen Zakonom o javnim nabavkama BiH koji je donesen u 2014. godini. Zakon o javnim nabavkama prvenstveno uređuje provođenje postupaka javnih nabavki i postupak dodjele ugovora. Agencija za javne nabavke ima ulogu da osigura pravilno provođenje Zakona o javnim nabavkama. Prije usvajanja Zakona koji je na snazi, sistem javnih nabavki je bio uređen Zakonom o javnim nabavkama iz 2004. godine, koji je doživio veliki broj izmjena, a sve u cilju efikasnijeg provođenja javnih nabavki. Novim Zakonom o javnim nabavkama BiH veliki broj ranije uočenih slabosti je otklonjen i uvedene su neke novine koje stari Zakon o javnim nabavkama BiH nije regulisao. Jedna od tih novina je obaveza ugovornih organa da na svojoj Internet stranici objavljuju planove javnih nabavki, kao i obaveza da objavljuju osnovne elemente ugovora za sve postupke javne nabavke, kao i sve izmjene ugovora do kojih dođe u toku realizacije ugovora.

Ovim novinama, Zakon o javnim nabavkama je jednim dijelom definisao fazu planiranja javnih nabavki⁵, kao i fazu izvršenja/realizacije ugovora o javnim nabavkama. U cilju ispunjenja obaveze propisane Zakonom, tj. objavljivanja osnovnih elemenata ugovora, VM BiH je, na prijedlog Agencija za javne nabavke, donijelo Uputstvo o objavi osnovnih elemenata ugovora i izmjena ugovora⁶. Uputstvom je propisano da ugovorni organi, nakon što dostave izvještaje o postupku javne nabavke Agenciji za javne nabavke, dužni su na svojoj Internet stranici, ako je imaju, objaviti osnovne elemente ugovora i okvirnog sporazuma za postupak javne nabavke, kao i sve izmjene ugovora/OS do kojih dođu u toku realizacije ugovora. Uputstvom je propisano da se objava vrši na obrascu koji je sastavni dio uputstva i koji sadrži: vrstu postupka, podatke o dobavljaču/dobavljačima osnovne elemente ugovora/okvirnog sporazuma (vrijednost, period trajanja/rok izvršenja, rok plaćanja, garantni period i dr.), opis izmjene osnovnih elemenata ugovora sa datumom izmjene, ostatak vrijednosti ugovora nakon učinjene izmjene/ostatak vrijednosti okvirnog sporazuma (nakon zaključenog pojedinačnog ugovora), datum zaključenja ugovora i datum potpune realizacije ugovora/okvirnog sporazuma sa ukupnom utrošenom vrijednosti (primjer obrasca dat je u prilogu 2). Podaci u obrascu na svaki pojedinačni ugovor se ažurno najmanje svaka tri mjeseca i moraju biti dostupni na Internet stranici ugovornog organa najmanje tri godine od datuma potpune realizacije ugovora/OS.

Pored navedenog, Zakonom o javnim nabavkama je propisana i obaveza ugovornih organa da nakon provedenog postupka javne nabavke dostave Agenciji za javne nabavke izvještaj o provedenom postupku javne nabavke. Izvještaj se dostavlja u skladu sa Uputstvom o uslovima i načinu objavljivanja obavještenja u informacionom sistemu e-Nabavke⁷. Izvještaj sadrži podatke o vrijednosti ugovora/OS, podatke o najpovoljnijem ponuđaču i datumu zaključenja ugovora. Ovi podaci se objavljuju u sistemu e-Nabavke⁸ i isti su javno dostupni.

Kada je riječ o zaključivanju i realizaciji ugovora, Zakon o javnim nabavkama je definisano da se ugovor o javnoj nabavci zaključuje u skladu sa zakonima o obligacionim

⁵ Član 17. Zakona o javnim nabavkama (Službeni glasnik BiH broj 39/14)

⁶ Službeni glasnik BiH broj 56/15

⁷ Službeni glasnik BiH broj 90/14

⁸ <https://www.ejn.gov.ba/>



odnosima u BiH⁹, kao i da se na odgovornost ugovornih strana za ispunjavanje obaveza iz ugovora o javnoj nabavci primjenjuju odgovarajuće odredbe zakona o obligacionim odnosima u BiH¹⁰.

Tenderska dokumentacija je osnova za zaključenje ugovora i bilo kakva odstupanja prilikom zaključenja i realizacije ugovora u odnosu na tendersku dokumentaciju su u suprotnosti sa Zakonom o javnim nabavkama Iako se ugovori zaključuju u skladu sa zakonima o obligacionim odnosima u BiH, Zakon o javnim nabavkama uređuje da se uslovi iz tenderske dokumentacije i cijena ne mogu mijenjati prilikom dodjele ugovora o nabavci, osim ako se u tenderskoj dokumentaciji predviđa odredba o promjenljivosti cijene, ali takva odredba treba da bude unesena u ugovor o javnoj nabavci. Zakon o javnim nabavkama također uređuje i pitanje ništavosti ugovora, na način da se ugovor smatra apsolutno ništavnim ukoliko izabranu ponuđač ne dostavi garanciju za izvršenje ugovora u roku i na način kako je to traženo tenderskom dokumentacijom.

Pitanje realizacije ugovora u smislu količina, regulisano je Uputstvom za pripremu modela TD¹¹. U skladu sa ovim Uputstvom, stvarna nabavljena količina na osnovu zaključenog ugovora o javnoj nabavci ne može biti manja ili veća od ugovorene količine.

Okvirni sporazum je sporazum između jednog ili više ugovornih organa sa jednim ili više dobavljača, zaključen u pisanom obliku, kojim se definišu uslovi pod kojim se mogu dodijeliti ugovori tokom određenog perioda u skladu s predviđenom cijenom i, gdje je moguće, predviđenim količinama¹². Trajanje okvirnog sporazuma ne može biti duže od četiri godine, osim ako postoje opravdani razlozi.

Za razliku od ugovora, prilikom realizacije okvirnog sporazuma, stvarna nabavljena količina na osnovu zaključenog okvirnog sporazuma može biti jednaka ili manja od predviđene okvirne količine. Međutim, stvarno nabavljena količina po ugovorima zaključenih na osnovu okvirnog sporazuma ne može biti manja ili veća od ugovorene količine. Sklopljeni okvirni sporazum daje sigurnost institucijama u smislu sigurne realizacije nabavke tokom dužeg perioda. U praksi se okvirni sporazumi najčešće sklapaju za predmete nabavke za koje se ne mogu predvidjeti precizne količine kao što su hrana, gorivo, uredski materijal i potrošni materijal i održavanje vozila.

2.2. Upravljanje izvršenjima ugovora

Javna nabavka je dugotrajan proces koji se može podijeliti u nekoliko faza počev od planiranja javne nabavke, objave poziva za podnošenje ponuda, evaluacije/ocjene ponuda, dodjele ugovora i realizacije ugovora. U bilo kojoj od ovih faza može doći do izmjena u procesu nabavke, odustajanja od nabavke, kao i do različitih zakonskih izazova u smislu primjene zakonskih odredbi. Upravljanje procesom nabavke u svakoj od faza u procesu javne nabavke je bitno, kako za tijela uprave tako i za dobavljače. Posmatrano sa vremenskog aspekta, faza realizacije ugovora, odnosno okvirnog sporazuma, može da traje znatno duže u odnosu na prethodnu fazu provođenja postupka javne nabavke, što je prikazano na narednoj slici:

⁹ Član 72 Zakona o javnim nabavkama (Službeni glasnik BiH broj 39/14)

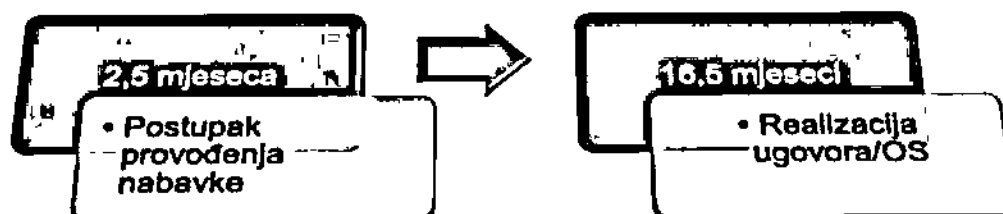
¹⁰ Član 118 Zakon o javnim nabavkama (Službeni glasnik BiH broj 39/14)

¹¹ Službeni glasnik BiH broj 90/14

¹² Član 2 i član 32 Zakon o javnim nabavkama (Službeni glasnik BiH broj 39/14)



Slika 1. Prosječan broj dana za provođenje postupka javne nabavke i za realizaciju ugovora/OS



Napomena U prethodnoj ilustraciji nije prikazano prosječno vrijeme za planiranje javne nabavke i izradu tenderske dokumentacije jer tokom studije nisu prikupljeni detaljni podaci o trajanju ovih aktivnosti, a s obzirom na fokus studije, što svakako ne umanjuje značaj ovih faza u procesu javne nabavke

Prethodna ilustracija je urađena na uzorku od 62 postupka javne nabavke koji su analizirani tokom studije¹³ Prosječan broj dana za provođenje postupka javne nabavke, odnosno od objave nabavke na portalu e-Nabavki do dodjele ugovora, iznosi oko 2,5 mjeseca, dok je prosječno vrijeme realizacije ugovora/OS oko 16,5 mjeseci I pored ove činjenice, fazi realizacije ugovora o javnim nabavkama je posvećeno najmanje pažnje sa aspekta Zakona o javnim nabavkama. Istovremeno, faza provođenja postupka javne nabavke je regulisana Zakonom o javnim nabavkama I nizom drugih podzakonskih akata Iako uspješna realizacija ugovora zavisi od prethodnih faza u procesu nabavke (planiranja, izrade tenderske dokumentacije), zaključeni ugovori su često kompleksni I sama realizacija uključuje više aktera I može da zahtjeva znatno više resursa od planiranih. Upravo iz tog razloga realizaciji zaključenih ugovora se ne može pristupiti bez preduzimanja adekvatnih mjera, već se realizacijom mora upravljati na način da se osigura da sve strane u ugovoru ispunjavaju svoje obaveze¹⁴.

Upravljanje ugovorima upravo ima za cilj da osigura da ugovorene strane ispunjavaju svoje obaveze u skladu sa ugovorom na najefikasniji I najefektivniji način. Upravljanje ugovorima se sastoji od niza aktivnosti poput vođenja ugovorne dokumentacije, praćenja realizacije ugovora, prijema roba, usluga I radova I zatvaranja ugovora I evaluacije. Na ovaj način osigurava se ispunjenje svrhe javne nabavke, odnosno nabavke roba I usluga po najpovoljnijim uslovima uz fer I jednak tretman svih dobavljača, kao I optimalno korištenje resursa institucija tokom preduzimanja aktivnosti vezanih za realizaciju ugovora. Bilo kakvo odstupanje od ugovorenih uslova, osim što predstavlja kršenje odredbi ugovora ili Zakona, u konačnici može dovesti do obesmišljavanja cjelokupnog sistema, jer se postavlja pitanje kakvi bi rezultati izbora najpovoljnijeg ponuđača bili u drugačijim okolnostima, odnosno kakvi bi rezultati bili da su ostali ponuđači znali da se u realizaciji ugovora može odstupati od postavljenih uslova. Također, upravljanje realizacijom ugovora može da doprinese poboljšanju procesa planiranja javnih nabavki, jer osigurava detektovanje svih slabosti koje su nastale kao rezultat lošeg planiranja, a davanjem preporuka za otklanjanje ovih slabosti se doprinosi kontinuiranom unaprjeđenju sistema javnih nabavki

U sklopu vođenja ugovorne dokumentacije potrebno je evidentirati sve radnje od početka do kraja realizacije ugovora Dokumentacija koja se vodi tokom realizacije podrazumijeva ugovor sa tehničkim I drugim specifikacijama, korespondenciju sa

¹³ Preostala 2 postupka javne nabavke nisu uključena jer isti nisu objavljeni na Portalu e-nabavki

¹⁴ Public procurement, Contract management, European Commission, OECD, 2011



dobavljačem, račune, odobrenja plaćanja, garancije, kao i sve eventualne izmjene ugovora.

Praćenje realizacije obaveza dobavljača ima za cilj da se osigura da se dobavljač pridržava obaveza iz ugovora tokom cijelog perioda realizacije ugovora. S tim u vezi, potrebno je pratiti da li se dobavljač pridržava rokova, ugovorenih količina i kvaliteta.

Procedure prijema roba, usluga i radova treba da osiguraju da primljena roba, usluge i radovi odgovaraju specifikacijama iz ugovora.

Zatvaranje ugovora je aktivnost u kojoj se konstatuje da li su sve obaveze iz ugovora realizovane i nakon toga se pristupa procjeni /evaluaciji realizovanog ugovora. U okviru evaluacije se vrši procjena uspješnosti realizacije ugovora i detektuju sve eventualne slabosti i problemi u samome ugovoru i tokom realizacije ugovora.

U cilju uređenja i unaprjeđenja procesa realizacije ugovora o javnim nabavkama, brojne međunarodne i nacionalne organizacije izradile su smjernice i vodiče za upravljanje realizacijom ugovora.¹⁶ Jedan od takvih primjera je Kipar. Naime, Direkcija za javne nabavke na Kipru je objavila sveobuhvatan Vodič za javne nabavke¹⁶ kojim su obuhvaćene sve faze u procesu javnih nabavki. U okviru ovog vodiča su date i smjernice za upravljanje realizacijom ugovora o javnim nabavkama i definisane su procedure plaćanja, prijema roba, vođenje evidencija, izvještavanje i evaluacija izvršenih ugovora.

2.3. Transparentnost/praćenje javnih nabavki

Na nivou EU u prosjeku se izdvaja oko 15% BDP za nabavku različitih roba, usluga i radova. Procjene ukazuju da korupcija povećava troškove ugovora o javnim nabavkama od 4-15%.¹⁷ Znatno više zabrinjavajuća činjenica je da korupcija u javnim nabavkama kompromituje realizaciju ciljeva javnih politika, kao što su izgradnja puteva, škola i bolnica. Prethodno navedeno ukazuje zašto javne nabavke trebaju da budu transparentnije i efikasnije. Transparentno objavljivanje podataka o javnim nabavkama treba da omogući javnosti uvid u procese javnih nabavki, čime se jača nadzor nad javnim nabavkama. S tim u vezi, brojne studije rađene na temu javnih nabavki¹⁸ ¹⁹ preporučuju da se informacije o procesima javnih nabavki učine dostupnima na centralnim web portalima javnih nabavki u formatima koji su jednostavni za upotrebu.

Objava podataka o javnim nabavkama otvara niz dodatnih mogućnosti kako za vlade tako i za same ponuđače. Prikupljanje i objava podataka o javnim nabavkama vladama omogućava izradu dodatnih analiza čime se dalje stvaraju uslovi za učenje i unaprjeđenje sistema javnih nabavki. Sa druge strane, objavom podataka o javnim nabavkama pruža se mogućnost aktuelnim i potencijalnim ponuđačima da izvrše procjene vlastitih ponuda i učinaka što, u konačnici, treba da doprinese unaprjeđenju konkurencije, a samim time i stvaranju povoljnijih aranžmana u procesima javnih nabavki za tijela javne uprave.

Potrebno je napomenuti da je transparentnost bitna u svim fazama nabavke. Međutim, regulatomi okvir javnih nabavki pa samim time i sistemi objave podataka o javnim

¹⁶ Contract management guidelines, UK Office of Government Commerce – HM Treasury; Public procurement guidance for practitioners, European Commission, februar 2018, United Nations Procurement Manual, mart 2010

¹⁷ <http://www.publicprocurementguides.treasury.gov.cy/OHS-EN/HTML/index.html>

¹⁸ Izvor: Towards More Transparent and Efficient Contracting -Public Procurement in the European Union, Mara Mendes, Open Knowledge Foundation Germany, Mihály Fazekas, University of Cambridge

¹⁹ Towards More Transparent and Efficient Contracting -Public Procurement in the European Union, Mara Mendes, Open Knowledge Foundation Germany, Mihály Fazekas, University of Cambridge

²⁰ Otvorene javne nabavke u BiH-stanje i perspektive u svijetlu međunarodnih standarda, Fond otvoreno društvo BiH, Transparency BiH, 2015



nabavkama definiše javne nabavke do momenta zaključivanja ugovora. Podaci vezani za implementaciju ugovora se evidentiraju u sistemima finansijskog upravljanja koji nisu povezani sa centralnim portalima na kojima se objavljuju podaci o javnim nabavkama. Nepovezanost ovih sistema otežava praćenje javnih nabavki od strane javnosti, ali i mjerenje učinaka javnih nabavki. Osim toga, povećava se i rizik od korupcije jer zainteresovane strane, poput dobavljača koji su učestvovali u postupku javne nabavke, nisu u prilici da reaguju i ukažu na nepoštivanje uslova na osnovu kojih su dobavljači izabrani i temeljem kojih im je dodijeljen ugovor.

Nedostajući, nepotpuni ili pogrešni podaci objavljeni na centralnim portalima javnih nabavki također predstavljaju problem kod transparentnosti podataka o javnim nabavkama. Tako se, u sklopu studije pod nazivom „Prema transparentnijem i efikasnijem ugovaranju - Javne nabavke u EU“²⁰, daje preporuka vladama da uvedu centralizovane mehanizme kontrole koji će izricati kazne u slučaju propusta da se objave podaci ili u slučajevima kad se objavljuju nepotpuni i netačni podaci. Kazne u ekstremnim slučajevima bi mogle da se budu zamrzavanje/zaustavljanje tendera ili plaćanja u toku realizacije ugovora dok se ne objave informacije.

Primjer dobre prakse kada je riječ o transparentnosti javnih nabavki u svim fazama procesa javne nabavke je Portugal. Naime, Portugal je jedna od prvih zemalja EU koja je napravila značajan iskorak po pitanju transparentnosti javnih nabavki u svim fazama procesa. Informacije o svim fazama procesa javnih nabavki u Portugalu se objavljuju na jednom mjestu, odnosno centralnom portalu javnih nabavki²¹ od 2009. godine. Na portalu se objavljuju svi javni pozivi, odluke o izuzecima, svi ugovori o javnoj nabavci koji su sklopljeni na osnovu otvorenog, ograničenog i pregovaračkog postupka, te takmičarskog dijaloga, kao i amandmani na ugovor koji iznose više od 15% od originalnog ugovora. U okviru centralnog portala javnih nabavki uspostavljena je i stranica koja omogućava uvid u izvršenje ugovora o javnim nabavkama radova.

Pored Portugala, i Slovačka se izdvaja kao primjer dobre prakse. Naime, Slovačka je usvojila izmjene Zakona o slobodi pristupa informacijama 2011. godine kojima se propisuje da svi ugovori o javnim nabavkama stupaju na snagu tek onda kada se objave online. Ugovori koji se ne objave tri mjeseca nakon potpisivanja prestaju biti validni. Objavljivanje ugovora polučilo je brojne rezultate. Udio postupaka u kojima učestvuje samo jedan ponuđač pao je sa jedne polovine na trećinu, a mediji su objavljivali priče o javnim nabavkama u prosjeku 25% češće nego ranije. Prosječan broj ponuđača u postupcima 2010. godine iznosio je 1,6, dok je četiri godine nakon uvođenja obaveznog objavljivanja ugovora broj ponuđača porastao na 3,7. Obaveza objavljivanja obuhvata i amandmane na ugovore, čime se osigurava potpuna transparentnost u tom domenu. Slijedeći primjer Slovačke, i u drugim zemljama Jugoistočne Evrope su pokrenute inicijative za javnu objavu zaključenih ugovora o javnim nabavkama.²²

²⁰ Towards More Transparent and Efficient Contracting -Public Procurement in the European Union, Mara Mendes, Open Knowledge Foundation Germany, Mihály Fazekas, University of Cambridge

²¹ <http://www.base.gov.pt>

²² Transparentnost javnih nabavki u Bosni i Hercegovini: Između teorije i prakse, Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2015



3. NALAZI

Poglavlje u nastavku opisuje nalaze revizije podijeljene u dva potpoglavlja. U prvom potpoglavlju predstavljeni su nedostaci sistemskog praćenja realizacije ugovora i kontrolnih mehanizama objave pouzdanih podataka o realizaciji ugovora, dok su u drugom dijelu prezentovane aktivnosti Institucija prilikom realizacije ugovora o javnim nabavkama, uključujući i nedostatke sistemskog uređenja procesa realizacije ugovora o javnim nabavkama.

3.1. Sistemsko praćenje realizacije ugovora o javnim nabavkama i kontrole objave podataka o realizaciji ugovora

Na nivou institucija BiH nije uspostavljen sistem praćenja realizacije ugovora koji nudi mogućnost objave svih podataka o realizaciji ugovora o javnim nabavkama na jednom mjestu. Postojeći sistemi, osim što ne pružaju mogućnost objave svih podataka, ne osiguravaju ni tačne podatke o realizaciji ugovora u institucijama BiH. Jedan od razloga nepostojanja tačnih podataka je i činjenica da nisu određena tijela koja bi osigurala kontrolu pouzdanosti objavljenih podataka od strane institucija BiH, a postojeći sistemi finansijskog upravljanja se ne koriste u svrhu unaprjeđenja nadzora/kontrole nad finansijskim i količinskim realizacijama ugovora

Nedostatak transparentnih sistema praćenja realizacije ugovora i sistema nadzora/kontrole koji će osigurati pouzdane informacije o realizaciji ugovora ima niz negativnih posljedica, poput povećanog rizika od korupcije, odstupanja od ugovornih obaveza tokom realizacije ugovora, kao i kršenja Zakona o javnim nabavkama. Sve navedeno u konačnici se može negativno reflektirati na proračun Institucija i dovesti do obesmišljavanja cijelog procesa javnih nabava, jer se dovodi u pitanje da li su Institucije dobile najbolju vrijednost za novac i da li su osigurale ravnopravan tretman svih ponuđača. Odsustvo potpunih i pouzdanih informacija o realizaciji ugovora otežava i provođenje analiza/evaluacija koje bi trebale da doprinesu unaprjeđenju cjelokupnog sistema javnih nabavki.

3.1.1. Sistemsko praćenje realizacije ugovora o javnim nabavkama

Odgovarajući sistem praćenja realizacije ugovora o javnim nabavkama nije uspostavljen na nivou institucija BiH. Ne postoje ni pouzdane evidencije koje bi na jednom mjestu osigurale transparentan uvid u zaključene ugovore u institucijama BiH, izvještaje o realizaciji ugovora koji sadrže podatke o finansijskim i količinskim realizacijama, podatke o ispunjenju ostalih elemenata ugovora poput rokova isporuke, garancija, kao i svih drugih elemenata ugovora koji su relevantni za izvršenje ugovora, a posebno onih koji su bili odlučujući za izbor najpovoljnijeg ponuđača.

I pored činjenice da je uspostavljen informacioni sistem javnih nabavki (portal e-Nabavke) u okviru koga se unose podaci o zaključenim ugovorima²³, kao i obaveza institucija BiH da izvještavaju o realizaciji ugovora na svojim Internet stranicama, u konačnici nisu osigurani podaci koji bi na transparentan način i na jednom mjestu omogućili svim zainteresovanim stranama uvid u sadržaj zaključenih ugovora i izvještaje o realizaciji istih.

Portal e-Nabavke ne omogućava uvid u sadržaj zaključenih ugovora i ne pruža informacije o realizaciji ugovora, sa izuzetkom OS gdje je moguće pratiti finansijsku realizaciju na osnovu pojedinačnih ugovora koji se zaključuju tokom realizacije OS. Podaci o zaključenim ugovorima koji se unose na portal su vrijednost zaključenog ugovora/OS, trajanje ugovora/OS, datum zaključenja ugovora i naziv dobavljača sa

²³ Više o portalu e-Nabavke pogledati na sljedećem linku <https://www.ejn.gov.ba/>



kojim je zaključen ugovor. Portal e-Nabavke također nudi mogućnost javnog uvida u prethodne podatke, ali, kao što je već navedeno, ne osigurava uvid u sadržaje ugovora ²⁴

Pored svih navedenih ograničenja, portal e-Nabavke ne pruža ni pouzdane informacije o vrijednosti zaključenih ugovora. Naime, prilikom analize zaključenih ugovora/OS iz 7 institucija iz uzorka, konstatovana su značajna odstupanja kod objave ugovora zaključenih na osnovu OS, što je prikazano u narednoj tabeli.

Tabela 4. Pregled odstupanja vrijednosti ugovora na portalu e-Nabavke u odnosu na stvarnu realizaciju²⁵

		Broj zaključenih realizovanih OS ²⁶	Vrijednost zaključenih ugovora na osnovu OS na portalu e-Nabavke	Stvarna realizovana vrijednost po OS
1	RAK	0	-	-
2	SZP	7	76 409,66	1 093 978,95
3	MKP	3	73 538,24	76 408,55
4	UINO	4	442 819,29	164 844,66
5	GP	0	-	-
6	UZZB	0	-	-
7	AŠSUK	0	-	-
Ukupno		14	692.767,19	1.335.232,16

Izvor: Ured za reviziju

U prethodnoj tabeli su prikazani podaci o realizovanim OS iz uzorka. S tim u vezi, prikazane su vrijednosti zaključenih ugovora na osnovu OS objavljenih na portalu e-Nabavke i podaci o stvarnim realizacijama OS. Podaci sa portala se ne podudaraju sa stvarnim realizacijama ni u jednoj od 3 institucije kod kojih su realizovani OS tokom posmatranog perioda. Prema podacima sa portala e-Nabavke, vrijednost realizacije OS za 14 realizovanih OS u tri institucije je preko 0,5 miliona KM, dok je uvidom u realizacije 14 OS tokom revizije utvrđena realizacija u iznosu od preko 1,3 miliona KM. Na osnovu podataka sa portala e-Nabavke, javnost bi trebala da ima uvid u finansijsku realizaciju OS, s obzirom na to da se tokom realizacije OS zaključuju ugovori na osnovu čijih vrijednosti se može pratiti i realizacija OS pod zakonskom pretpostavkom da se zaključeni ugovori realizuju. Međutim, i pored prethodnih pretpostavki, portal e-Nabavke ne nudi podatke koji odražavaju stvarno stanje finansijske realizacije OS.

Razlog ovakvog stanja leži u činjenici da većina institucija BiH iz uzorka, prilikom realizacije OS, u većini slučajeva ne zaključuje pojedinačne ugovore u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama (više o ovome pogledati u poglavlju 3.1.4) tako da ni ukupni podaci o broju i vrijednosti zaključenih ugovora na portalu e-Nabavke ne prikazuju stvaran broj i vrijednost zaključenih ugovora.

Potpuni i tačni podaci o realizaciji ugovora o javnim nabavkama nisu osigurani ni u sklopu propisanih obrazaca koje su institucije obavezne da objavljuju na svojim internet

²⁴ AJN, kao institucija BiH nadležna da osigura pravilno provođenje Zakona o javnim nabavkama (član 92 Zakona o javnim nabavkama), je uspostavila portal e-Nabavke. Trenutno, svrha portala nije praćenje realizacije ugovora, ali se u sklopu portala objavljuju podaci koji se odnose i na realizaciju ugovora. S tim u vezi, institucije BiH su, prema Zakonu o javnim nabavkama i podzakonskim aktima, obavezne da na portalu e-Nabavke unose podatke o zaključenim ugovorima.

²⁵ U tabeli su prikazani iznosi sa PDV-om.

²⁶ U koloni nisu prikazani realizovani okvirni sporazumi za avio karte iz razloga što se obračun PDV-a vrši na iznos provizije dobavljača. Na portalu e-Nabavke se prikazuju vrijednosti ugovora bez PDV-a tako da, u ovom slučaju, nije bilo moguće obračunavanje PDV-a na ukupan iznos prikazanih vrijednosti ugovora.



stranicama²⁷. Naime, propisani obrasci za praćenje realizacije ugovora koje institucije trebaju objaviti na svojim stranicama ne nude mogućost uvida u zaključene ugovore, kao ni mogućost uvida u sve podatke vezane za realizaciju ugovora, kao što su realizovane količine. Ovakvim pristupom se uskraćuje mogućnost svim zainteresovanim stranama da reaguju u slučaju eventualnih odstupanja. Osim toga, realizovane količine mogu da igraju značajnu ulogu prilikom odabira najpovoljnijeg ponuđača za sklapanje OS, odnosno za nabavku roba i usluga za koje se ne mogu planirati precizne količine. Prilikom kreiranja ponuda, potencijalni dobavljači određuju cijene svake robe i usluge koja se nabavlja na osnovu procjene količina koje će se realizovati. Ukoliko se potencijalnim dobavljačima omogući uvid u istorijske podatke o prethodnim potrošnjama roba i usluga po OS, dobavljači će biti u prilici da vrše procjene i prilagođavaju svoje ponude na osnovu egzaktnih pokazatelja, a institucije da dobiju povoljnije ponude. Niske realizacije planiranih količina mogu da imaju negativan uticaj na krajnji ishod nabavke, što je prikazano u poglavlju 3 2.5.1 na primjeru studije slučaja.

Pored toga što propisani obrasci ne pružaju mogućnost objave svih podataka o realizaciji ugovora, institucije iz uzorka, u većini slučajeva, iste i ne ažuriraju redovno. Naime, na uzorku od 53 zaključena i realizovana ugovora/OS u sedam institucija BiH, konstatovano je da većina institucija ne objavljuje sve potrebne podatke vezane za realizaciju ugovora, što je prikazano i narednoj tabeli.

Tabela 5. Pregled objave podataka o realizaciji ugovora²⁸

	Institucija	Podaci o realizovanim revidiranim ugovorima/OS iz uzorka		Podaci o realizovanim ugovorima/OS iz obrazaca o praćenju realizacije	
		Broj ugovora	Vrijednost realizacije ugovora	Broj ugovora/OS	Vrijednost ugovora
1	RAK	10	187 779,05	0	-
2	SZP	9	1 291 685,55	0	-
3	MKP	8	322 841,56	7	289 130,49
4	GP	6 ²⁹	1 563 207,83	5	1 555 841,83
5	UINO	8	948 721,86	0	-
6	UZZB	3	94 456,8	1	23 868
7	AŠSUK	9 ³⁰	233 578,06	4	136 412,81
	Ukupno	63	4 142 270,71	17	2 000 804,94

Izvor: Ured za reviziju

Iz prethodne tabele se može vidjeti da od 53 realizovana ugovora/OS, u obrascima za praćenje realizacije ugovora za samo 17 njih su objavljeni potpuni podaci o realizaciji, odnosno datum realizacije i utrošena vrijednost. Prema dostupnim podacima na osnovu objavljenih obrazaca, ukupna vrijednost utrošenih sredstava za 53 realizovana ugovora/OS je oko 2 miliona KM, dok je stvama realizacija 53 revidirana ugovora/OS preko 4,6 miliona KM.

²⁷ VM BiH je, na prijedlog AJN, propisalo obavezu objave obrazaca za praćenje realizacije ugovora na internet stranicama institucija (primjer obrasca vidjeti u prilogu 2). U sklopu propisanog obrasca, institucije BiH su obavezne da na svojim internet stranicama objavljuju podatke kao što su naziv dobavljača sa kojim je sklopljen ugovor, vrijednost zaključenih ugovora, period trajanja ugovora i garancije, kao i podatke o realizaciji ugovora, poput datuma potpune realizacije ugovora/OS sa ukupnom utrošenom vrijednosti i opis izmjene osnovnih elemenata ugovora sa datumom izmjene.

²⁸ U tabeli su uključeni i podaci o dva ugovora koji su raskinuti tokom realizacije ugovora iz razloga što su institucije obavezne da u obrascima prikažu podatke i o raskinutim ugovorima.

²⁹ Uključeni su i ugovori koji su raskinuti (avio-karte).

³⁰ Prikazan podatak i o ugovoru koji je raskinut.



3.1.2. Kontrola objave podataka o realizaciji ugovora o javnim nabavkama

Na nivou institucija BiH nisu uspostavljene odgovarajuće kontrole koje bi osigurale objavu tačnih i pouzdanih podataka vezanih za realizaciju ugovora u institucijama u sistemu praćenja realizacije ugovora VM BiH nije definisalo tijelo koje bi vršilo kontrolu objave ovakvih podataka

AJN je data mogućnost izricanja sankcija za kršenje odredbi Zakona o javnim nabavkama, međutim, Zakon nije predvidio sankcije za kršenje obaveze objave podataka o realizaciji ugovora u sklopu obrazaca. VM BiH je, na prijedlog AJN, donijelo Uputstvo³¹ na osnovu koga su institucije BiH obavezne da objavljuju podatke o realizaciji ugovora u sklopu obrazaca za praćenje realizacije ugovora. Međutim, VM BiH nije zadužilo ni jednu instituciju da vrši nadzor/kontrolu na primjenom Uputstva. Osim toga, AJN ne prati realizaciju zakonske odredbe koja se odnosi na objavu obrazaca o realizaciji ugovora ni u sklopu izvještaja o monitoringu postupaka javnih nabavki³².

I pored činjenice da je u Strategiji razvoja javnih nabavki BiH 2016-2020³³ planirano jačanje nadzora i kontrole izvršenja ugovora javnih nabavki, predstavnici AJN su naglasili da u ovoj instituciji trenutno nemaju ni kapaciteta, ali ni nadležnosti da se bave ovim pitanjem. Također, sagovornici iz AJN su naveli da je AJN tražila dodatna finansijska sredstva od VM BiH za ispunjavanje dodijeljenih zadataka, ali ista nisu odobrena

Odgovarajući nadzor/kontrola nad podacima o realizaciji ugovora nije osigurana ni u sklopu sistema finansijskog upravljanja (ISFU) na način da je osigurano količinsko i finansijsko evidentiranje realizacije ugovora/OS. U okviru ISFU sistema se evidentiraju sve transakcije, odnosno finansijske realizacije ugovora o javnim nabavkama. Međutim, ISFU sistem se ne koristi u svrhu količinskog praćenja realizacije ugovora što predstavlja poseban problem kod ugovora sa sukcesivnim isporukama, odnosno okvirnim sporazumima

Trenutno, ISFU sistem se koristi za finansijsko praćenje realizacije ugovora po dobavljačima sa kojima institucije imaju zaključene ugovore. Slabosti ovakvog načina praćenja realizacije ugovora se ogledaju u činjenici da institucije imaju više zaključenih ugovora sa istim dobavljačem pa se prilikom ovakvog praćenja realizacije ugovora prikazuju iznosi za sve ugovore sa istim dobavljačem sa kojima institucija ima zaključen ugovor. U takvim situacijama se vrijednosti svakog zaključenog ugovora mogu odrediti ručnim pregledom i sabiranjem svake pojedinačne fakture. Međutim, i ručno sabiranje svake fakture je otežano uslijed činjenice da institucije, u izvještaju iz ISFU sistema u koloni *Opis fakture*, ne navode na koji se ugovor fakture odnosi. Primjer izvještaja iz ISFU sistema sa pregledom realizacije po dobavljaču je prikazan u prilogu 3.

Iako ISFU sistem nudi mogućnost i količinskog evidentiranja roba i usluga koje se naručuju prilikom realizacije ugovora, isti nije u potpunosti prilagođen za zbirno evidentiranje i praćenje finansijskih i količinskih realizacija ugovora koji bi osigurali jednostavan pregled i praćenje realizacija ugovora/OS. Na ovaj način ISFU sistem bi, osim mogućnosti bolje kontrole, predstavljao i podršku institucijama prilikom praćenja količinskih i finansijskih realizacija ugovora/OS. Uslijed trenutnih ograničenja ISFU sistema, institucije koriste različita rješenja za praćenje količinskih i finansijskih realizacija ugovora o čemu će biti više riječi u poglavlju 3.2.3. Prema riječima

³¹ Uputstvo o objavi osnovnih elemenata ugovora i izmjena ugovora (Službeni glasnik BiH broj 56/15)

³² Suština ovih monitoring izvještaja se zasniva na utvrđivanju nepravilnosti u postupcima javnih nabavki i AJN daje preporuke za otklanjanje uočenih nepravilnosti. Međutim, AJN u sklopu ovih izvještaja nije skretala pažnju na problem koji postoji u vezi sa objavom obrazaca o realizaciji ugovora

³³ VM BiH je, na 77. sjednici održanoj 13. 10. 2016. godine, usvojilo Strategiju razvoja javnih nabavki BiH za period 2016-2020.



sagovornika iz MFT, ova institucija nije nikada dobila zahtjev od institucija za korištenjem ISFU sistema u svrhu količinskih i finansijskih praćenja ugovora. S druge strane, pojedini sagovornici iz institucija iz uzorka su izjavili da nisu uvodili informaciona rješenja za praćenje realizacije ugovora, iz razloga što su očekivali da će MFT da preduzme inicijative kako bi se ovaj problem riješio kroz ISFU sistem.

3.1.3. Posljedice odsustva odgovarajućeg sistema praćenja i kontrole podataka o realizaciji ugovora o javnim nabavkama

Uslijed odsustva odgovarajućeg sistema praćenja i kontrole zainteresovane strane, poput potencijalnih dobavljača i ponuđača koji su se nadmetali u postupku nabavke za dobijanje ugovora, kao ni šira javnost, nemaju mogućnost transparentnog uvida na jednom mjestu u pouzdane podatke o realizaciji ugovora. Na ovaj način uskraćena je mogućnost svim zainteresovanim stranama da reaguju na odstupanja, tokom realizacije ugovora, u odnosu na ugovorene obaveze i zakonske odredbe. Bilo kakvo postupanje suprotno odredbama Zakona o javnim nabavkama dovodi sve ponuđače koji su se nadmetali za ugovor u neravnopravan položaj, ne osigurava nabavke po najpovoljnijim uslovima i izlaže budžet institucija BiH riziku od potencijalnih tužbi od strane dobavljača.

Također, postojeći sistemi praćenja realizacije ugovora, osim što ne osiguravaju uvid u sve potrebne podatke o realizacijama ugovora na jednom mjestu, istovremeno opterećuju i rad institucija. Naime, jedni te isti podaci se dva puta unose u dva različita izvještaja/obrasca, u portal e-Nabavke i u obrasce za praćenje realizacije ugovora.

Odsustvo odgovarajućeg praćenja i kontrole realizacije ugovora ima za posljedicu i niz odstupanja od Zakona o javnim nabavkama tokom realizacije ugovora. Naime, testiranjem ugovora/OS iz uzorka uočena su značajna odstupanja prilikom realizacije OS od propisa kojima se uređuje sistem javnih nabavki, što je prikazano u narednoj tabeli.

Tabela 6. Pregled utvrđenih nepravilnosti u institucijama iz uzorka prilikom realizacije OS

Red. Br.	Institucija	Broj revidiranih OS	Vrijednost revidiranih OS	Broj OS kod kojih nisu zaključivani pojedinačni ugovori u skladu sa Zakonom o JN	Vrijednost OS kod kojih nisu zaključivani ugovori u skladu sa Zakonom o JN
1	RAK	1	94 017,09	0	0,00
2	SZP	9	2 780 277,33	8	1 730 277,34
3	MKP	4	142 650,47	4	142 650,47
4	GP	7	5 153 901,52	0	0,00
5	UINO	7	892 798,86	7	892 798,86
6	UZZB	1	35 000,00	1	35 000,00
7	AŠSUK	0	0,00	0	0,00
	Ukupno	29	9 098 345,27	20	2 800 726,67

Izvor: Ured za reviziju

Iz prethodne tabele se može vidjeti da od ukupno 29 pregledanih OS, u 20 njih, čija ukupna vrijednost prelazi 2,8 miliona KM, se ne zaključuju pojedinačni ugovori u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama, odnosno pojedinačni ugovori se nikako ne zaključuju, zaključuju ali se realizuju djelimično i zaključuju se radi zadovoljavanja forme, ali sama realizacija se ne odvija u skladu sa istim. Realizacijom OS bez zaključivanja ugovora institucije se izlažu riziku pravne nesigurnosti u odnosu sa dobavljačima sa kojima je zaključen OS, odnosno riziku da prilikom realizacije ugovora ne dobiju robu, radove i usluge u skladu sa ugovorenim uslovima.



Također, kod 11 od 35 testiranih ugovora konstatovano je da su institucije zaključivale ugovore umjesto okvirnih sporazuma. Naime, radi se o ugovorima o nabavci roba i usluga gdje se nisu mogle utvrditi tačne količine tako da je realizacija ovih ugovora bila djelomična što je u suprotnosti sa podzakonskim propisima o javnim nabavkama³⁴ prema kome nabavljena količina ne može biti manja ili veća od ugovorene količine. Zaključavanjem ugovora umjesto OS institucije BiH se također izlažu pravnom riziku sklapanja ugovora suprotno propisima.

Tokom studije konstatovan je i slučaj dodatne nabavke roba ne primjenjujući proceduru propisanu Zakonom o javnim nabavkama. Naime, utvrđeno je da je Granična policija nabavljala dodatne količine policijske uniforme na način da je zaključivala protokole o sporazumnom poravnanju potraživanja, kojim prihvata da dobavljač umjesto plaćanja penala po osnovu kašnjenja isporuke, dostavi dodatne količine policijske uniforme u iznosu od 26 685,98 KM i 39 981,95 KM. Obračunati penali trebali su da budu dio javnih sredstava, a trošenje istih za nabavku policijske uniforme trebalo je da se izvrši na način kako to propisuje Zakon o javnim nabavkama. Granična policija, postupajući na ovaj način, onemogućila je ostalim ponuđačima koji se bave predmetnom nabavkom učešće u nabavci i time ih stavila u neravnopravan položaj. Osim toga, zbog neprovođenja procedure javne nabavke, nije potvrđeno da je osigurana najbolja vrijednost za novac.

3.2. Aktivnosti institucija BiH tokom realizacije ugovora o javnim nabavkama

U ovom poglavlju predstavljene su aktivnosti institucija BiH tokom realizacije ugovora o javnim nabavkama na koje prvenstveno utiču nedostaci sistemskog uređenja upravljanja izvršenjima ugovora o javnim nabavkama. Također prikazano je i na koji način institucije BiH dokumentuju preduzete aktivnosti tokom realizacije ugovora, na koji način prate finansijske i količinske realizacije ugovora, kao i način na koji vrše prijem roba i usluga i analiziraju realizaciju ugovora.

3.2.1. Sistemsko uređenje procesa realizacije ugovora o javnim nabavkama

Na nivou institucija BiH nije osiguran sistemski pristup u uređenju procesa realizacije ugovora o javnim nabavkama, kao što je to slučaj u drugim državama³⁵. Sam proces realizacije ugovora nije regulisan Zakonom. Pored toga, VM BiH nije uložilo poseban napor da uvede red u ovu oblast imajući u vidu propuste koji se dešavaju, ali i činjenicu da je BiH, prema istraživanjima Transparency International, zemlja sa visokim stepenom korupcije³⁶.

Nisu osigurane smjernice institucijama za upravljanje procesom realizacije ugovora sa instrukcijama i uputstvima kojima bi se na sistemski način uredilo dokumentovanje preduzetih radnji tokom realizacije ugovora, praćenje realizacije ugovora, prijem roba i usluga kao i evaluacija realizovanih ugovora.

Trenutno je, na nivou institucija BiH, realizacija ugovora djelomično regulisana i to samo u segmentu plaćanja dobavljačima. MFT, kao institucija nadležna za izvršenje budžeta, je djelomično definisala pitanje realizacije ugovora o javnim nabavkama u sklopu Pravilnika o računovodstvu sa računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike budžeta institucija BiH³⁷. Ovim Pravilnikom se definiše način plaćanja dobavljačima pa je, s tim u vezi, propisana obaveza knjiženja i plaćanja finansijskih obaveza na osnovu

³⁴ Uputstvo za pripremu modela TD (Službeni glasnik BiH 90/14)

³⁵ U drugom poglavlju su prikazani primjeri dobre prakse u oblasti uređenja procesa realizacije ugovora o javnim nabavkama.

³⁶ BiH se, prema rezultatima Indeksa percepcije korupcije Transparency International, nalazila na 83 mjestu, od ukupno 176 zemalja u 2016. godini.

³⁷ Pravilnik o računovodstvu i računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike budžeta institucija Bosne i Hercegovine, broj 01-08-02-1-1515-1/15, 04.02.2015.



knjigovodstvenih isprava kao što su narudžbenice, otpremnice i zapisnici koje predstavljaju nedvosmislen dokaz da je nastala poslovna promjena. U slučaju realizacije ugovora, prilikom plaćanja dobavljaču, uz račune dobavljača se prilažu knjigovodstvene isprave kao što su narudžbenice koje predstavljaju dokaz da je roba naručena, otpremnice koje predstavljaju dokaz da je roba isporučena u skladu sa ugovorom i na osnovu ovih isprava se vrši evidentiranje obaveza u ISFU sistem i plaćanje dobavljača. Međutim, osim knjigovodstvenih isprava definisanih ovim Pravilnikom, ne postoje smjernice kojima se detaljnije reguliše proces realizacije ugovora o javnim nabavkama

Analizom Zakona o JN i podzakonskih akata konstatovano je da se, u okviru ove regulative, ne definišu procesi vezani za realizaciju ugovora, osim obaveze Institucija da objavljuju podatke o realizaciji³⁸ i odredbe prema kojoj se na odgovornost ugovornih strana za ispunjavanje obaveza iz ugovora o javnoj nabavci primjenjuju odgovarajuće odredbe zakona o obligacionim odnosima u BiH³⁹.

Nedostatak smjernica čini cjelokupan proces javnih nabavki nepotpunim jer realizacija ugovora, kao faza u procesu javnih nabavki, nije uređena na sistemski način. Ni institucije BiH ne preduzimaju potrebne mjere kako bi osigurale efikasno upravljanje realizacijom ugovora, što predstavlja jednu od posljedica nedostatka sistemskog pristupa ovom problemu. Aktivnosti Institucija BiH tokom realizacije ugovora su opisane u narednim potpoglavljima.

3.2.2. Dokumentovanje preduzetih radnji tokom realizacije ugovora

Dokumentovanje svih radnji tokom realizacije na jednom mjestu predstavlja preduslov efikasne kontrole, praćenja realizacije ugovora i pravovremenog preduzimanja odgovarajućih aktivnosti. Slabosti u dokumentovanju mogu u konačnici dovesti do pbesmišljanja cijelog procesa javnih nabavki.

Sistem dokumentovanja koji se koristi u institucijama BiH ne omogućava potpun uvid u tok realizacije ugovora o javnim nabavkama, što otežava preduzimanje potrebnih aktivnosti kako bi se osiguralo ispunjenje svih obaveza od strane dobavljača. Većina Institucija BiH iz uzorka ne dokumentuje preduzete radnje tokom realizacije ugovora na odgovarajući način. Na uzorku od 7 institucija BiH analizirana su 64 ugovora/okvira sporazuma o javnim nabavkama koji su realizovani ili čija je realizacija u toku i konstatovano je da, u većini slučajeva, nisu uspostavljeni registri/fajlovi u okviru kojih se hronološki i na jednom mjestu dokumentuju sve preduzete radnje vezane za realizaciju ugovora o javnim nabavkama. Navedeno je prikazano u narednoj tabeli.

Tabela 7. Pregled vođenja dokumentacije o realizaciji ugovora o javnim nabavkama

Red. Br.	Institucija	Dokumentovanje preduzetih aktivnosti tokom realizacije ugovora			
		Potpuno	Djelomično	Nema	Ukupno
1	RAK	-	2	8	10
2	SZP	-	11	-	11
3	MKP	-	5	3	8
4	GP	-	5	7	12
5	UINO	-	1	9	10
6	UZZB	-	3	1	4
7	AŠSUK	-	5	4	9
	Ukupno	0	32	32	64

Izvor: Ured za reviziju

³⁸ Član 75 Zakona o javnim nabavkama (Službeni glasnik BiH 39/14)

³⁹ Član 118 Zakona o javnim nabavkama (Službeni glasnik BiH 39/14)



Iz prethodne tabele se može vidjeti da ni u jednom od pregledanih ugovora nije uspostavljen registar/fajl u kome su na jednom mjestu hronološki dokumentovane sve preduzete radnje vezane za realizaciju ugovora. U 32 slučaja konstatovano je djelomično dokumentovanje svih preduzetih radnji prilikom realizacije ugovora o javnim nabavkama na jednom mjestu, dok kod ostala 32 slučaja nema dokumentovanja, odnosno ne postoji fajl unutar kojeg se hronološki dokumentuju sve radnje tokom realizacije ugovora/okvirnih sporazuma. Postojanje ovakvog registra/fajla bi omogućilo praćenje toka realizacije ugovora i osiguralo blagovremeno ispunjenje svih obaveza iz ugovora kao i dokaze na osnovu kojih se mogu utvrditi sve činjenice vezane za realizaciju ugovora.

Ovdje je bitno napomenuti da je djelomična uspostava registara/dokumentovanja svih preduzetih radnji na jednom mjestu konstatovana kod ugovora u kojima su vršene jednokratne isporuke roba ili usluga. Slučajevi kod kojih je konstatovano odsustvo dokumentovanja su ugovori u okviru kojih su vršene sukcesivne isporuke i okvirni sporazumi koji se mogu zaključiti na period do četiri godine. Izuzetak među pregledanim slučajevima ugovora sa sukcesivnim isporukama i okvirnim sporazumima predstavlja SZP. Naime, u SZP je konstatovana djelomična uspostava dokumentovanja i u slučaju okvirnih sporazuma iz razloga što je SZP uspostavila informacioni sistem za praćenje količinskih i finansijskih realizacija ugovora. Informacioni sistem u SZP nudi mogućnost praćenja traga dokumentacije vezane za realizaciju ugovora, odnosno svake isporuke na način da za svaku isporuku postoji oznaka u kojem fajlu su pohranjeni dokumenti vezanu za realizaciju predmetnog ugovora. Na ovaj način, i pored činjenice da je dokumentacija vezana za realizaciju pohranjena u različitim fajlovima, sistem nudi mogućnost praćenja traga dokumentacije, odnosno djelomičan uvid u tok realizacije okvirnih sporazuma.

Jedan od razloga ovakvog odsustva hronološkog dokumentovanja/urednog vođenja dokumentacije leži u činjenici da ni jedna od institucija iz uzorka nema svojim internim aktima regulisano pitanje hronološkog dokumentovanja svih preduzetih radnji tokom realizacije ugovora u zasebne registre/fajlove. Prema riječima sagovornika, dokumentovanje svih radnji u vezi sa realizacijom ugovora se ne provodi iz razloga što na nivou institucija BiH ova obaveza nije propisana Odlukom o uređskom poslovanju u Institucijama BiH⁴⁰. Međutim, i pored ove činjenice, institucije BiH se ne mogu opravdati za odsustvo hronološkog dokumentovanja aktivnosti iz razloga što nisu preduzimale mjere na stvaranju uslova za etično, ekonomično i efikasno poslovanje u skladu sa Standardima unutrašnje kontrole⁴¹.

Institucije prilikom realizacije ugovora većinu prateće dokumentacije, poput ugovora o nabavci, narudžbenica, otpremnica, kao i zapisnika o primopredaji roba, prilažu uz ispostavljene račune dobavljača, koji se odlažu u registre⁴² u okviru organizacionih jedinica zaduženih za finansijsko upravljanje. Uz račun dobavljača su priloženi prateći dokumenti poput otpremnice ili zapisnika, radnih naloga i na osnovu ove dokumentacije je moguće utvrditi kada je roba/usluga isporučena, da li je isporučena u skladu sa ugovorom i koja su lica učestvovala u prijemu. Međutim, u okviru ovakvih registara se ne dokumentuju svi ostali koraci tokom realizacije ugovora poput dostavljanja bankarskih garancija od strane dobavljača u rokovima predviđenim u ugovoru ili dokazi o datumu slanja narudžbenice kako bi se moglo utvrditi da dobavljač poštuje robove isporuke. Ovakav način dokumentovanja omogućava djelomičan uvid u tok realizacije ugovora sa

⁴⁰ SI list BiH74/14

⁴¹ Standardi unutrašnje kontrole u institucijama BiH, SI list BiH 61/14

⁴² Knjiga ulaznih računa. U knjigu ulaznih računa se arhiviraju svi isporučeni računi institucijama sa pratećim ispravama (otpremnice, zapisnici o primopredaji) koje predstavljaju dokaz da je roba isporučena ili usluga pružena



Jednokratnim isporukama iz razloga što se realizacija ovakvih ugovora sastoji od jedne isporuke i na osnovu iste se ispostavlja jedan račun koji se sa pratećom dokumentacijom odlaže u registar u okviru organizacione jedinice zadužene za finansijsko upravljanje.

S druge strane, ovakav način dokumentovanja kod ugovora sa sukcesivnim isporukama i okvirnih sporazuma ne omogućava uvid u tok realizacije ugovora na jednom mjestu iz razloga što se realizacija ugovora sastoji od više isporuka roba ili usluga tokom vremenskog perioda koji, u slučaju realizacije okvirnih sporazuma, može da traje i do četiri godine.

3.2.2.1 Posljedice odsustva hronološkog dokumentovanja

Odsustvo hronološkog dokumentovanja može da ima za posljedicu obesmišljavanje cjelokupnog sistema javnih nabavki. Naime, odsustvo hronološkog dokumentovanja radnji tokom realizacije ugovora otežava upravljanje izvršenjima ugovora, odnosno praćenje toka realizacije i može da ima niz negativnih posljedica koje se mogu manifestovati na način da institucije propuštaju pravovremeno preduzeti sve radnje kako bi osigurale ispunjenje svih obaveza od strane dobavljača kao i da se ne mogu konstatovati sve činjenice vezane za realizaciju ugovora.

Tokom provođenja studije uočeni su slučajevi u kojima dobavljači nisu ispunili svoje obaveze, kao i slučajevi u kojima se nisu mogle utvrditi sve činjenice vezane za realizaciju ugovora, što može da predstavlja jednu od posljedica nedostatka hronološkog dokumentovanja svih aktivnosti tokom realizacije ugovora. Slučajevi u kojima dobavljači nisu ispunili svoje obaveze svakako mogu da imaju i druge uzroke, dok slučajevi u kojima se nisu mogle utvrditi sve činjenice vezane za realizaciju ugovora predstavljaju direktnu posljedicu nedostatka urednog vođenja dokumentacije

U narednoj tabeli su prikazani slučajevi realizacije ugovora/OS u kojima se nisu mogle utvrditi sve činjenice vezane za realizaciju ugovora, kao i slučajevi u kojima nije osigurano ispunjenje obaveza od strane dobavljača

Tabela 8. Pregled ugovora/OS u kojima se nisu mogle utvrditi sve relevantne činjenice/nisu ispunjeni svi uslovi⁴³

Red. Br.	Institucija	Revidirani ugovori/OS		Ugovori/OS u kojima se nisu mogle utvrditi sve činjenice/nisu ispunjeni svi uslovi	
		Broj ugovora/OS	Vrijednost ugovora/OS	Broj ugovora/OS	Vrijednost ugovora/OS
1	RAK	10	253 066,25	3	96 825,09
2	SZP	11	2 977 983,39	0	0,00
3	MKP	8	320 400,77	1	41 000,00
4	GP	12	6 709 543,35	9	4 664 610,49
5	UINO	10	1 677 517,06	2	155 751,38
6	UZZB	4	129 456,80	0	0,00
7	AŠSUK	9	283 203,08	3	119 695,94
UKUPNO		64	12.351.171,24	18⁴⁴	5.077.802,90

Izvor: Ured za reviziju

U prethodnoj tabeli se može vidjeti da u 18 od 64 revidirana ugovora, čija ukupna vrijednost prelazi 5 miliona KM, nisu ispoštovane sve ugovorene obaveze od strane dobavljača ili se nisu mogle utvrditi sve činjenice vezane za realizaciju ugovora. Slučajevi

⁴³ U tabeli su prikazane vrijednosti ugovora/OS sa PDV-om sa izuzetkom ugovora o nabavci avio-karata

⁴⁴ Ukupan broj prikazanih slučajeva u tabeli je manji od ukupnog broja opisanih slučajeva u tekstu iz razloga što se u jednom slučaju nisu mogle utvrditi činjenice vezane za realizaciju ugovora po dva osnova tako da je ovaj ugovor prikazan u tabeli samo jednom



u kojima je došlo do odstupanja od ugovorenih obaveza dovode u neravnopravan položaj sve ponuđače koji su se nadmetali za dobijanje ugovora u postupku javne nabavke jer uslovi iz ugovora diktraju i visinu cijene ponude dobavljača. Međutim, ako se ne ispoštuju svi uslovi iz ugovora postavlja se pitanje opravdanosti konštenja istih u postupku nadmetanja. Drugim riječima, institucije nisu trebale ni provoditi postupak javne nabavke ukoliko neće osigurati provedbu svih uslova na osnovu kojih su dodijeljeni ugovori.

Činjenice koje se nisu mogle utvrditi na osnovu dostupne dokumentacije su vezane za poštivanje rokova isporuke, dostavljanje garancija za dobro izvršenje posla, kao i dokaze o poštivanju ugovorenih visina provizije za usluge. Slučajevi u kojima se nisu mogle pouzdano utvrditi sve činjenice su posljedica nedostatka hronološkog dokumentovanja svih preduzetih radnji na jednom mjestu.

Činjenice vezane za garancije za uredno izvršenje ugovora se nisu mogle utvrditi u 8 slučajeva (GP, MKP i UINO) i ukupna vrijednost takvih ugovora/OS⁴⁵ iznosi 2 064 301,97 KM. Slučajevi u kojima se nisu mogle utvrditi sve činjenice vezane za garanciju odnose se na nepostojanje dokaza o dostavljanju garancije i nepostojanje dokaza kada je ista dostavljena. Također, u 5 slučajeva (GP, UINO i AŠSUK) je utvrđeno da garancija nije dostavljena na način kako je to traženo tenderskom dokumentacijom i ugovorom/OS, a ukupna vrijednost takvih ugovora/OS iznosi 283 678,90 KM.⁴⁶ Nedostavljanjem garancije za uredno izvršenje ugovora na način kako je to traženo tenderskom dokumentacijom i ugovorom, zaključeni ugovor se smatra apsolutno ništavnim i prijedlog ugovora se dostavlja onome ponuđaču čija je ponuda po rang listi sljedeća. Iako su utvrđeni slučajevi u kojima garancija za uredno izvršenje ugovora nije dostavljena na odgovarajući način, ugovori nisu poništeni. Realizacijom ugovora bez dostavljene garancije, osim što krše Zakon, institucije BiH stavljaju u neravnopravan položaj ostale dobavljače/ponuđače. Naime, ukoliko se ne osigura dostavljanje garancije na način kako je to traženo, svi ostali ponuđači koji su se nadmetali za ugovor se stavljaju u neravnopravan položaj u odnosu na izabranog dobavljača, jer garancije predstavljaju trošak za ponuđače koji je mogao uticati na cijenu ponude koja je bila presudna prilikom odabira najpovoljnijeg ponuđača. U neravnopravan položaj su također dovedeni i oni ponuđači (ukoliko je istih bilo) koji nisu mogli osigurati garanciju pa iz tog razloga nisu ni učestvovali u postupku javne nabavke.

Institucije i postupci nabavki kod kojih se nisu mogle utvrditi sve činjenice vezane za garanciju i kod kojih je utvrđeno da garancija nije dostavljena na odgovarajući način prikazane su u Prilogu 4.

U tri slučaja realizacije ugovora/OS (dva slučaja u AŠSUK i jedan u MKP) čija vrijednost je preko 65 000 KM nisu se mogle utvrditi činjenice vezane za poštivanje ugovorenih rokova isporuke. U ovim slučajevima ne postoje pisani tragovi (mail, faks ili dostavnica) na osnovu kojih bi se moglo utvrditi da li su dobavljači poštovali ugovorene rokove isporuke.

Činjenice vezane za visine ugovorenih usluga se nisu mogle utvrditi u RAK-u u tri slučaja realizacije ugovora/OS čija je ukupna ugovorena vrijednost preko 95 000 KM. Naime, u

⁴⁵ Bitno je napomenuti da, iako Zakon o javnim nabavkama poznaje samo garanciju za uredno izvršenje ugovora, utvrđeno je da institucije kod zaključivanja OS traže i garanciju za dobro izvršenje OS.

⁴⁶ Potrebno je napomenuti da su u tabeli prikazane ukupne vrijednosti OS na osnovu kojih su zaključivani ugovori u kojima se nisu mogle utvrditi činjenice vezane za garancije za uredno izvršenje ugovora kao i slučajevi u kojima je utvrđeno da garancija nije dostavljena na način kako je to traženo tenderskom dokumentacijom i ugovorom/OS. U tekstu su prikazani samo iznosi ugovora koji su zaključeni na osnovu OS prikazanih u tabeli, a u kojima se nisu mogle utvrditi sve činjenice vezane za garancije ili je utvrđeno da garancije nisu dostavljene u skladu traženom tenderskom dokumentacijom i ugovorom kao i slučajevi OS u kojima je tražena garancija za uredno izvršenje ugovora.



ugovoru o nabavci avio-karata isporučio su bili u obavezi da dostave i elektronske karte iz sistema za nabavku karata na osnovu kojih bi se vršila provjera da li se isporučilac karata pridržava ugovorene visine provizije što je i bio jedan od uslova u procesu nadmetanja dobavljača na osnovu čega je dobavljač i izabran u postupku nabavke. Međutim, tokom realizacije ugovora nisu osigurani dokazi na osnovu kojih bi se moglo provjeriti da li se dobavljač pridržava ugovorene visine provizije. Također, tokom realizacije dva ugovora o servisiranju vozila u RAK definisana je obaveza servisera da prilikom ugradnje dijelova obračunava cijene koje mogu biti maksimalno 10% veće od tržišnog prosjeka. Ipak, na osnovu dostupne dokumentacije u RAK nisu se mogle utvrditi činjenice vezane za poštivanje ovog uslova tokom realizacije ugovora.

Propuštajući da preduzmu sve mjere kako bi osigurali ispunjenje svih uslova iz ugovora, a na osnovu kojih je i sklopljen ugovor sa izabranim dobavljačem, kao i da dokumentuju sve radnje vezane za realizaciju ugovora, institucije stavljaju u neravnopravan položaj ostale dobavljače koji su se nadmetali u postupku nabavke za dobijanje ugovora čime se obesmišljava cjelokupan sistem javnih nabavki.

3.2.3. Finansijsko i količinsko praćenje realizacije ugovora o javnim nabavkama

Količinske i finansijske realizacije predstavljaju važan segment tokom same realizacije ugovora i praćenje ovih segmenata predstavlja značajnu aktivnost u sklopu upravljanja realizacijom ugovora kako bi se osigurala realizacija ugovorenih količina i finansijskih vrijednosti u skladu sa ugovorom i Zakonom o javnim nabavkama. Bilo kakva odstupanja u ugovorenim finansijskim vrijednostima ili količinama mogu da utiču na krajnji ishod nabavke, odnosno na nabavku roba i usluga po najpovoljnijim uslovima uz fer i jednak tretman svih dobavljača

Testiranjem ugovora/OS iz uzorka konstatovano je da institucije iz uzorka u većini slučajeva ne vode odgovarajuće evidencije prilikom realizacije ugovora sa sukcesivnim isporukama i OS. Naime, prilikom realizacije ugovora sa sukcesivnim isporukama i OS u institucijama BiH iz uzorka u većini slučajeva nisu vođene evidencije na osnovu kojih bi se mogla pratiti finansijska i količinska realizacija na jednom mjestu, a što je prikazano u narednoj tabeli.

Tabela 9 Pregled evidencija o praćenju realizacije ugovora⁴⁷

Red. Br.	Institucija	Vođenje evidencija			
		Potpuno	Djelomično	Nema	Ukupno
1	RAK	4	4	-	8
2	SZP	9	-	-	9
3	MKP	1	3	-	4
4	GP	3	4	-	7
5	UINO	1	8	-	9
6	UZZB	1	-	-	1
7	AŠSUK	1	2	1	4
	Ukupno	20	21	1	42

Izvor: Ured za reviziju

Iz prethodne tabele se može vidjeti da u jednom slučaju realizacije ugovora sa sukcesivnim isporukama/OS ne postoje zbirne evidencije koje bi osigurale uvid u količinsku kao i finansijsku realizaciju. U 21, od 42 slučaja, konstatovano je djelomično vođenje evidencija. Potpuno vođenje evidencija je konstatovano u 20 slučajeva u kojima su vođene zbirne evidencije koje pružaju uvid na jednom mjestu o finansijskim i količinskim

⁴⁷ U tabeli su prikazani ugovori sa sukcesivnim isporukama i OS iako je ukupan broj ovih ugovora /OS u uzorku 43, jedan ugovor sa sukcesivnim isporukama nije uključen iz razloga što je ugovor raskinut na samom početku



realizacijama ugovora/OS sa sukcesivnim isporukama Iz prethodne tabele se može vidjeti da su samo u SZP i UZZB vođenje zbirne evidencije o finansijskim i količinskim realizacijama za sve testirane ugovore/OS sa sukcesivnim isporukama.

Djelomična evidencija je konstatovana u slučajevima u kojima su institucije vodile samo finansijske evidencije, količinske i finansijske evidencije se vode odvojeno u različitim odjelima i evidencije koje ne sadrže pregled količinskih i finansijskih realizacija za sve godine.

Slučajevi u kojima je konstatovano da nema evidencija su realizacije ugovora sa sukcesivnim isporukama u kojima institucije BiH nisu uspostavile posebne evidencije ni o količinskim ni finansijskim realizacijama, već se oslanjaju na evidencije iz ISFU sistema Međutim, kod ovih institucija se ne može utvrditi finansijska realizacija okvirnih sporazuma na osnovu evidencija iz ISFU iz razloga što imaju zaključeno više ugovora/OS sa istim dobavljačem. U takvim situacijama podatak o finansijskoj realizaciji se može dobiti jedino ručnim sabiranjem svakog pojedinačnog računa dobavljača ili upoređivanjem izvještaja iz sistema e-Nabavke i izvještaja iz ISFU sistema

Prema riječima sagovornika, u većini institucija iz uzorka se vodi računa o finansijskim realizacijama ugovora o javnim nabavkama, odnosno vodi se računa da ne dođe do finansijskih prekoračenja po zaključenim ugovorima/odnosno okvirnim sporazumima, ali ne i o količinskim. Međutim, realizovane količine po ugovorima/OS su važan segment prilikom realizacije ugovora koji mogu uticati na konačno ispunjenje svrhe javne nabavke, odnosno nabavka roba i usluga po najpovoljnijim uslovima

Primjer dobre prakse kod vođenja evidencija je SZP koja je uspostavila pouzdane evidencije na osnovu kojih je moguće pratiti finansijsku i količinsku realizaciju svakog ugovora/OS sa sukcesivnim isporukama. Naime, SZP je uspostavila Informativni sistem praćenja realizacije ugovora u koji se za svaki ugovor/okvirni sporazum sa sukcesivnim isporukama unose ugovorene robe odnosno nazivi svakog artikla, količine, ugovorene vrijednosti, kao i realizovane količine i vrijednosti za svaki pojedinačni artikl (primjer izvještaja iz evidencije u SZP pogledati u Prilogu 5)

Nakon zaključivanja ugovora/okvirnog sporazuma sa dobavljačem u sistem se unose podaci o nazivu dobavljača i ugovorenih roba, ugovorenim količinama i cijenama Tokom realizacije ugovora/okvirnog sporazuma, narudžbenica za svaku isporuku se kreira u sistemu i nakon svake isporuke ugovorenih količina roba, u sistem se unose isporučene količine Nakon unosa isporučenih roba, sistem nudi mogućnost pregleda trenutnog stanja po svakom ugovoru na način da nudi prikaz ugovorenih količina i finansijskih vrijednosti za svaku stavku iz ugovora, kao i isporučenih količina i finansijskih realizacija za svaku stavku.

U ostalim slučajevima u kojima su institucije pratile količinske i finansijske realizacije ugovora uspostavljene su ručne evidencije za posmatrane ugovore Međutim, unutar ovih institucija nije obezbijeđeno konstantno praćenje realizacije svih ugovora kao što je to slučaj u SZP gdje se na pouzdan način vrši količinsko i finansijsko praćenje realizacije ugovora.

3.2.3.1 Posljedice odsustva praćenja količinskih i finansijskih realizacija

Odsustvo vođenja zbirnih evidencija o finansijskim i količinskim realizacijama ugovora otežava upravljanje ugovorima iz razloga što institucije BiH nisu u mogućnosti da prate finansijsku i količinsku realizaciju ugovora U institucijama iz uzorka je konstatovano da ne postoje pouzdani podaci u svim revidiranim ugovorima o realizovanim količinama, kao važnim elementima ugovora koji u znatnoj mjeri doprinosi i izboru najpovoljnijeg ponuđača Osim toga, odstupanja realizovanih količina u odnosu na planirane u



konačnici ima za posljedicu da Institucije BiH plaćaju više za robe koje su nabavili od izabranog ponuđača u odnosu na iznos koji bi platile da su izabrani drugi ponuđači koji su se nadmetali za isti ugovor što je i prikazano na studiji slučaja u poglavlju 3 2 5.1.

U nastavku su prikazani slučajevi realizacije ugovora iz uzorka u kojima se na osnovu dostupnih evidencija nisu mogle pouzdano utvrditi realizovane količine.

Tabela 10. Pregled ugovora/OS u kojima se nisu mogle utvrditi realizovane količine

Red. Br.	Institucija	Revidirani ugovori/OS		Ugovori/OS u kojima se nisu mogle pouzdano utvrditi realizovane količine po zaključenom ugovoru/OS	
		Broj ugovora/OS	Vrijednost ugovora/OS	Broj ugovora/OS	Vrijednost ugovora/OS
1.	RAK	10	253 066,25	4	44 146,61
2.	SZP	11	2 977 983,93	0	0,00
3.	MKP	8	320 400,77	2	44 248,81
4.	GP	12	6 709 543,35	0	0,00
5.	UINO	10	1 677 517,06	4	652 180,00
6.	UZZB	4	129 456,80	0	0,00
7.	AŠSUK	9	283 203,08	1	17 842,50
UKUPNO		64	12.351.171,24	11	758.417,92

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH

Iz prethodne tabele se može vidjeti da se u 11 slučajeva od 64 revidirana ugovora/OS nisu mogle utvrditi činjenice vezane za količinske realizacije ugovorenih roba, uslijed nedostatka pouzdanih zbirnih evidencija koje bi obezbijedile uvid na jednom mjestu u finansijske i količinske realizacije ugovora. Ugovori/OS u kojima se nisu mogle utvrditi pouzdane realizovane vrijednosti su ugovori sa sukcesivnim isporukama i OS čija ukupna vrijednost iznosi preko 0 7 miliona KM.

3.2.4. Prijem roba i usluga

Prijem roba i usluga je veoma važna faza koja treba da obezbijedi prijem robe u kvalitativnom i kvantitativnom smislu. Cilj je da se obezbijedi isporuka roba i usluga u skladu sa ugovorenim količinama i kvalitetom. Značaj odstupanja u količinama je prikazan prethodnom poglavlju, a ovdje se naglašava da svako odstupanje u kvalitetu ima za posljedicu moguće obesmišljavanje javnih nabavki jer, osim što institucija ne dobija ono što je platila i ugovorila, istovremeno se postavlja pitanje kakve bi uslove ponudili ostali ponuđači u postupku javne nabavke da su znali da mogu isporučiti robu i usluge slabijeg kvaliteta.

Većina Institucija iz uzorka nije uspostavila odgovarajuće procedure prijema roba i usluga sa ciljem stvaranja pretpostavki da isporučene robe i usluge odgovaraju opisanim karakteristikama iz ugovora.

Većina Institucija iz uzorka nije uspostavila procedure kojima se definiše za koje robe i usluge se vrši komisijski prijem roba i usluga, kao i vrijednosti isporuka za koje se vrši komisijski prijem, procedura prijema i sastav komisija za prijem roba i usluga.

U narednoj tabeli je data ocjena uspostave procedura kojima se uređuje prijem roba i usluga u institucijama BiH



Tabela 11. Pregled uspostavljenih procedura o prijemu roba i usluga

Rđd. broj	Institucija	Procedure prijema roba i usluga		
		Potuno	Djelomično	Nema
1.	RAK			√
2.	BZP		√	
3.	MKP			√
4.	GP		√	
5.	UINO		√	
6.	UZZP			√
7.	AŠSUK		√	

Izvor: Ured za reviziju

Iz prethodne tabele se može vidjeti da ni jedna od sedam institucija nema uspostavljene procedure prijema roba i usluga kojima se definiše za koje robe i usluge se vrši komisijski prijem roba i usluga, vrijednosti isporuka za koje se vrši komisijski prijem, procedure prijema i sastav komisija. U četiri od sedam institucija je konstatovana djelomična uspostava procedura, dok je u tri konstatovano da ne postoje interne procedure kojima se reguliše prijem roba i usluga.

Ovdje je potrebno napomenuti da UINO, kao i AŠSUK, iako svrstane u kategoriju institucija sa djelomično uspostavljenim procedurama, se ipak izdvajaju u odnosu na druge institucije iz ove kategorije. Naime, internim aktima⁴⁸ u AŠSUK i UINO je definisano da se komisijski prijem roba i usluga vrši za stalna sredstva⁴⁹. Međutim, u ove dvije institucije nije definisana vrijednost isporuka za koje se vrši komisijski prijem roba i usluga što je i razlog zašto su svrstane u kategoriju djelomične uspostave procedura.⁵⁰ Uvidom u ugovore AŠSUK i UINO konstatovano je da se prijem roba i usluga vrši u skladu sa definisanim procedurama prijema.

Nedostatak procedura kojima se definišu i vrijednosti isporuka za koje se vrši komisijski prijem roba i usluga u praksi može da rezultira prijemima isporuka čije vrijednosti su preko 500 000 KM koje zaprima jedna osoba ili komisija koja nije imenovana ni jednim aktom. Ovakav primjer je zabilježen u GP kod isporuke uniformi, gdje je utvrđeno da zaprimanje roba vrše osobe koje nisu imenovane u svojstvu komisije za prijem ili jedna osoba. U slučaju bilo kakvih propusta postavlja se pitanje utvrđivanja odgovornosti u ovakvim situacijama, ali i pitanje da li je obezbjeđena isporuka roba u skladu sa ugovorenim kvalitetom što u konačnici može da utiče i na krajnji ishod nabavke jer institucije BiH nisu preduzele sve mjere kako bi osigurale isporuku ugovorenog kvaliteta.

Kod ostale dvije institucije kod kojih je konstatovana djelomična uspostava procedura o prijemu roba i usluga uspostavljenim procedurama se navodi da se komisijski prijem roba i usluga vrši samo kod kompleksnijih nabavki, kao što je to slučaj u GP, bez jasnih

⁴⁸ Instrukcija o internoj proceduri prijema i premještanja stalne imovine broj 02-1994-1/07 od 28.06.2007 i Instrukcija o izmjenama i dopunama Instrukcije o internoj proceduri prijema i premještanja stalne imovine broj 02-2-1657/13 od 15.07.2013 godine, UINO, Pravilnik o materijalnom poslovanju Agencije za školovanje i stručno usavršavanje kadrova BiH broj 19-8-2-02-20/11, 25.01.2011.

⁴⁹ Stalna sredstva su sredstva koja institucije konsti. duži vremenski period, u više ciklusa reprodukcije, a najmanje godinu dana. Stalna sredstva se dijele na stalna sredstva u obliku stvari (zemlja, zgrade, oprema i sl.) i na stalna sredstva u obliku prava (patenti, licence i sl.). Primjer stalnog sredstva su računari, automobili, softveri i slično.

⁵⁰ AŠSUK i UINO su precizno definisali proceduru prijema roba i usluga definišući robe i usluge za koje je potreban komisijski prijem roba i usluga kao i samu proceduru prijema roba i usluga a sve sa ciljem kako bi se osiguralo da isporučene robe i usluge odgovaraju kvalitativnim i kvantitativnim zahtjevima iz ugovora. U UINO je definisano da se za svaki predmet nabavke stalnog sredstva imenuje komisija sastavljena od rukovoca imovinom kao i dva člana stručna za predmet nabavke. Komisija sastavlja zapisnik o prijemu imovine koji obavezno sadrži naziv robe ili usluge, serijski broj proizvođača, količinu, dodatnu opremu, ocjenu ispravnost, datum proizvodnje i datum prijema.



kriterija koje su to nabavke kompleksnije. U SZP su definisane robe kod kojih se vrši komisijski prijem, kao i službenici koji učestvuju u komisijskom prijemu roba, međutim ne postoje definisane procedure komisijskog prijema usluga

3.2.5. Evaluacije/analize realizovanih ugovora

Ni jedna institucija iz uzorka nije provodila evaluacije/analize realizovanih ugovora o javnim nabavkama s ciljem sagledavanja ukupnih slabosti i efekata provedenih nabavki i davanja preporuka za unaprjeđenja budućih ciklusa nabavki.⁵¹

Analizom internih akata institucija iz uzorka konstatovano je da je ova obaveza prilikom realizacije ugovora definisana jedino u MKP. Naime, MKP je u Pravilniku o javnim nabavkama definisalo obavezu izrade izvještaja o izvršenju ugovora od strane organizacionih jedinica u čijoj nadležnosti je praćenje izvršenja ugovora o javnim nabavkama. Ovaj izvještaj treba da sadrži opis toka izvršenja, ukupnu realizovanu vrijednost ugovora, uočene probleme tokom realizacije ugovora i eventualne prijedloge za poboljšanje

Međutim, i pored činjenice da je MKP definisalo ovu obavezu u svojim internim aktima, ista se ne provodi u praksi. Analizom osam realizovanih ugovora u MKP konstatovano je da MKP nije izradilo izvještaje ni za jedan od realizovanih ugovora o javnim nabavkama

S obzirom da ni jedna od institucija iz uzorka nije provodila analize realizovanih ugovora o javnim nabavkama, revizorski tim je, za potrebe ove studije, proveo analizu slučaja na primjeru SZP, što je prikazano u nastavku.

3.2.5.1 Studija slučaja

Za potrebe ove studije provedena je analiza u SZP na primjeru realizacije tri okvima sporazuma. Analiza je provedena kako bi se utvrdilo kakve posljedice mogu da imaju realizacije ugovora u kojima se predviđene količine u okvirnim sporazumima realizuju u većem ili manjem obimu od planiranog, kao i da pokaže vrijednost i značaj evaluacija realizovanih ugovora u procesu unaprjeđenja budućih ciklusa javnih nabavki. Maksimalne količine predviđene okvirnim sporazumima su rezultat planiranja javnih nabavki, međutim ovi rezultati i posljedice se mogu ocijeniti tek nakon realizacije ugovora. Primjer količinskih realizacija je izabran upravo iz razloga što se u većini institucija BiH ne prate količinske realizacije ugovora. Također, realizacije ugovora u kojima se premašuju planirane količine predstavljaju i odstupanje od Zakona o javnim nabavkama.⁵²

Naime, u SZP prilikom realizacije okvirnih sporazuma dolazi do niskih realizacija planiranih količina, ali i do probijanja količina po određenim stavkama. Ovakav način realizacije može da bude rezultat više faktora, a jedan od tih faktora je i nedostatak preciznih podataka iz prethodnih potrošnji roba koje se nabavljaju. Iako su u slučaju SZP, zahvaljujući informacionom sistemu za praćenje realizacije ugovora, dostupni podaci o prethodnim potrošnjama, prilikom realizacije ugovora se dešavaju jako niske realizacije određenih roba, dok sa druge strane postoje robe koje se realizuju iznad planiranih ugovorenih količina.

⁵¹ Evaluacije/analize bi trebale da sadrže informacije o tome da li je ugovor o javnim nabavkama realizovan u skladu sa ugovorenim obavezama, informacije o potencijalnim problemima tokom realizacije, informacije o tome da li je u konačnici dobijena najbolja vrijednost za novac kao i preporuke za otklanjanje svih uočenih nedostataka a sve sa ciljem unaprjeđenja narednih/budućih ciklusa javnih nabavki kako bi se osigurala nabavka roba i usluga po najpovoljnijim uslovima uz istovremeno osiguranje pravične konkurencije

⁵² Član 53 i 88 Zakona o javnim nabavkama, član 4, stav 3 Uputstva za pripremu modela tenderske dokumentacije i ponuda



Na primjeru tri okvira sporazuma u kojima su konstatovane niske realizacije ili probijanje određenih stavki iz okvirnog sporazuma pomnožene su cijene izabranog dobavljača i drugo plasiranog ponuđača sa realizovanim količinama svih artikala po okvirnom sporazumu. U jednom od tri slučaja u kojem je došlo do niske realizacije planiranih količina konstatovano je da na kraju realizacije okvirnog sporazuma nije postignuta najbolja vrijednost za novac što je prikazano u narednoj tabeli:

Tabela 12. Pregled realizacija okvirnog sporazuma u SZP⁶³

Realizacija ugovorenih količina sa izabranim dobavljačem			Cijene izabranog dobavljača		Cijene drugoplasiranog dobavljača	
1	2.	3.	4.	5. (4x3)	6.	7. (3x6)
Artikli	Planirana količina	Realizovana količina	Jedinična cijena	Ukupno realizovano	Jedinična cijena	Ukupno realizovano
1	200 000	131 300	1 41	185 133	1 30	170 690
2	125 000	94 400	0 6256	59 056,64	0 56	52 864
3	50 000	33 000	0 35	11 550	0 82	27 060
4	120 000	13 880	0 15	2082	0 11	1 526,8
5	11 200	5 480	0 33	1 808,4	0 33	1 808,4
6	17 500	1500	0 35	525	1 15	1 725
7	2750	700	1 20	840	3 85	2 695
Ukupno	528.450	280.280	Ukupno	260.995,04	Ukupno	258.369,2

Izvor: Ured za reviziju na osnovu podataka iz SZP

U prethodnoj tabeli su prikazani podaci iz okvirnog sporazuma na osnovu kojeg je SZP ugovorila isporuku sedam artikala. Okvirnim sporazumom su predviđene maksimalne količine za svaki artikal koje se po ovom sporazumu mogu realizovati. I pored raspoloživosti istorijskih podataka o potrošnji iz prethodnih godina, za posmatrane artikle u konačnici je ostvarena jako niska realizacija u odnosu na planiranu, oko 53% za sve artikle, što predstavlja rezultat lošeg planiranja. Posljedica ovakvog planiranja je činjenica da je institucija u ovome slučaju platila više za robe koje su nabavljene, nego što bi to bio slučaj da je izabran drugoplasirani dobavljač. Iz konkretnog primjera se može vidjeti da je SZP za realizaciju sedam artikala po okvirnom sporazumu platila više za oko 3000 KM, što je oko 1% ukupne vrijednosti sporazuma, nego što bi to bio slučaj da je izabran drugoplasirani dobavljač. Ovdje je bitno napomenuti da nepotpuna realizacija količina u slučaju OS nije u suprotnosti sa Zakonom o javnim nabavkama i Zakonom je upravo predviđeno da se OS koriste u situacijama gdje institucije ne mogu precizno da planiraju količine. Međutim, realizacija koje je znatno niža od planirane može da ima negativne implikacije za budžet, što je i pokazano na konkretnom primjeru.

⁶³ Cijene u tabeli su izražene bez PDV-a



4. ZAKLJUČCI

Institucije BiH nisu osigurale efikasno upravljanje procesom realizacije ugovora o javnim nabavkama. Na nivou Institucija BiH nije uspostavljen transparentan i pouzdan sistem praćenja i kontrole realizacije ugovora. Osim toga, VM BiH i Institucije BH ne prepoznaju realizaciju ugovora o javnim nabavkama kao bitnu fazu u procesu javnih nabavki koju je potrebno urediti kako bi se osiguralo efikasno upravljanje realizacijom ugovora.

U takvim okolnostima, realizacija ugovora o javnim nabavkama se odvija stihijski, uslijed čega dolazi do brojnih odstupanja što ukazuje na odsustvo transparentnog praćenja i kontrole procesa realizacije ugovora. Postojeći sistemi praćenja su fragmentirani i ne nude kompletne i pouzdane informacije o realizaciji ugovora. Na ovaj način dolazi do obesmišljavanja cjelokupnog sistema javnih nabavki jer svi rezultati ostvareni tokom faze planiranja, provođenja postupka, do sklapanja ugovora su obesmišljeni ukoliko se u konačnici ne osigura dosljedna realizacija ugovora bez dodatnih troškova, uz pružanje javnosti na uvid pouzdanih podataka o realizaciji ugovora. Odsustvo odgovarajućih mjera u fazi realizacije također ne doprinosi ni unaprjeđenju budućih ciklusa javnih nabavki s obzirom da se brojni nedostaci u ugovorima mogu identifikovati u fazi realizacije ugovora i adekvatnim preporukama otkloniti u narednim ciklusima planiranja nabavki i provođenja postupka nabavki.

VM BiH nije osiguralo transparentan i pouzdan sistem praćenja realizacije ugovora. Tokom revizije uočene su slabosti u realizaciji ugovora u institucijama iz uzorka što ukazuje na to da postoje slabosti u kontrolnim mehanizmima izvršenja ugovora. VM BiH, ali ni institucije koje bi mogle doprinijeti unaprjeđenju kontrole, nisu osigurale kontrolne mehanizme koji bi osigurali objavu kompletnih i pouzdanih informacija. S tim u vezi, potencijali ISFU sistema se ne koriste za evidentiranje i praćenje finansijskih i količinskih realizacija ugovora čime bi se uspostavila efikasnija kontrola nad realizacijom ugovora, ali i olakšalo institucijama BiH u praćenju količinske i finansijske realizacije u okviru ISFU evidencija. Također, VM BiH nije definisalo tijelo koje bi bilo zaduženo za kontrolu objave tačnih i pouzdanih podataka o realizaciji ugovora od strane Institucija BiH.

Pored nedostatka transparentnog praćenja i kontrola, upravljanje realizacijom ugovora o javnim nabavkama nije uređeno na sistemski način i pored činjenice da se radi o visokorizičnom procesu koji se odvija u svim institucijama. U nedostatku sistemskog uređenja i praćenja, ni rukovodstva Institucija BiH ne preduzimaju adekvatne mjere kako bi osigurale odgovarajuće upravljanje procesom realizacije ugovora. Institucije BiH ne vrše hronološko dokumentovanje preduzetih radnji tokom realizacije ugovora, ne prate realizaciju na odgovarajući način niti su definisale procedure prijema roba i usluga. Također, institucije ne provode analize realizovanih ugovora u okviru kojih bi se identifikovali problemi i dale preporuke za unaprjeđenje narednih ciklusa javnih nabavki. Svi prethodni propusti rezultiraju odstupanjima od ugovorenih obaveza, nedostatkom dokaza na osnovu kojih se nedvosmisleno mogu utvrditi sve relevantne činjenice vezane za ispunjenje uslova na osnovu kojih su izabrani dobavljači dobili ugovore što sve u konačnici obesmišljava cjelokupan sistem javnih nabavki.

Rezultat ovakvog stanja je preko 85 % ispitanih ugovora kod kojih je tokom realizacije došlo do odstupanja od odredbi Zakona o javnim nabavkama, nepoštivanja ugovorenih obaveza i/ili nemogućnosti utvrđivanja svih činjenica vezanih za realizaciju ugovora. Navedeno može da ima dalekosežne posljedice, kako na budžet, tako i na cjelokupnu privredu iz razloga što bilo kakva odstupanja u fazi realizacije ugovora o javnim nabavkama dovode u neravnotežan položaj dobavljače koji su se nadmetali za ugovor čime se ugrožava princip fer i poštenih uslova poslovanja. Narušavajući ovaj princip institucije istovremeno umanjuju mogućnost da nabave robe i usluge po najpovoljnijim uslovima i osiguraju najbolju vrijednost za uloženi novac.



5. PREPORUKE

Nakon provedene revizije, Ured za reviziju je mišljenja da su u procesu realizacije ugovora o javnim nabavkama na nivou institucija BiH moguća značajna unaprjeđenja, što kratkoročno i dugoročno može rezultirati unaprjeđenjem efikasnosti institucija u upravljanju realizacijom ugovora. Ovime bi se osigurale pretpostavke za ispunjenje svrhe javnih nabavki, a to je nabavka roba i usluga po najpovoljnijim uslovima uz fer i jednak tretman svih dobavljača. Ova poboljšanja mogu se postići prije svega unaprjeđenjem sistemskog praćenja i kontrole realizacije ugovora, davanjem smjernica i korištenjem potencijala postojećih informacionih sistema finansijskog upravljanja za potrebe praćenja realizacije ugovora, kao i portala e-Nabavke. Istovremeno institucije BiH trebaju poduzeti mjere na unaprijeđenu dokumentovanja, praćenja realizacije i prijema roba i usluga i analiza realizacije ugovora.

U tom smislu, u nastavku se daju određene preporuke čija bi implementacija, prema mišljenju Ureda, trebala rezultirati značajnim unaprjeđenjem ne samo upravljanja realizacijom ugovora, već i cjelokupnog sistema javnih nabavki.

Preporuke su usmjerene prema VM BiH, MFT, kao instituciji koja može da doprinese sistemskom unaprjeđenju praćenja i kontrole realizacije ugovora u institucijama BiH, i institucijama BiH.

Preporuke Vijeću ministara:

U cilju unaprjeđenja sistemskog praćenja realizacije ugovora o javnim nabavkama, kontrolnih mehanizama, kao i sistemskog uređenja procesa realizacije ugovora o javnim nabavkama, VM BiH, u saradnji sa nadležnim institucijama, treba da.

1. Uspostavi evidencije o realizacijama ugovora u institucijama BiH na jednom mjestu koje će osigurati javan uvid u sadržaje zaključenih ugovora, kao i izvještaje o realizaciji ugovora. Izvještaji o realizaciji treba da sadrže podatke o finansijskim i količinskim realizacijama, o ispunjenju svih drugih obaveza dobavljača definisanih ugovorom, kao što su dostavljanje bankarskih garancija u rokovima, poštivanje rokova isporuke, kao i podatke o realizaciji ostalih elemenata relevantnih za izvršenje ugovora, posebno onih elemenata koji su bili presudni prilikom izbora najpovoljnijeg ponuđača.

2. Poboljša kontrolne mehanizme procesa realizacije ugovora, kako bi se otklonile uočene slabosti u procesu realizacije ugovora o javnim nabavkama institucija BiH.

3. Osigura sistemsko uređenje procesa realizacije ugovora u institucijama BiH u vidu smjernica/vodiča kojima će se na sistemski način urediti aktivnosti prilikom realizacije ugovora, poput dokumentovanja preduzetih radnji prilikom realizacije ugovora, količinskih i finansijskih praćenja realizacija ugovora, prijema roba i usluga, plaćanja dobavljača kao i evaluacije realizovanih ugovora.

Preporuka MFT :

1. U cilju unaprjeđenja kontrole i osiguranja pouzdanih podataka o realizacijama ugovora, ali i podrške institucijama, potrebno je iskoristiti postojeće potencijale/mogućnosti ISFU sistema za praćenje realizacije ugovora o javnim nabavkama i osigurati korištenje istog u institucijama BiH za potrebe količinskog i finansijskog praćenja realizacije ugovora.



Preporuke institucijama BiH:

U cilju unaprjeđenja procesa upravljanja ugovorima o javnim nabavkama, kao i unaprjeđenja budućih ciklusa javnih nabavki, institucije BiH treba da:

- 1. Uspostave hronološko dokumentovanje svih preduzetih radnji tokom realizacije ugovora koje će osigurati uvid, na jednom mjestu, u svu dokumentaciju vezanu za tok realizacije ugovora, s ciljem stvaranja pretpostavki za efikasno upravljanje realizacijom ugovora, odnosno pravovremenog preduzimanja radnji i osiguranja pisanog traga o svim preduzetim aktivnostima tokom realizacije ugovora.**
- 2. Uspostave zbirne evidencije o količinskim i finansijskim realizacijama ugovora, prilikom realizacije okvirnih sporazuma, kao i ugovora sa sukcesivnim isporukama, do uspostave sistemskog rješenja u okviru ISFU sistema.**
- 3. Internim aktima uspostave i primjenjuju procedure komisijskog prijema roba na način da se definiše za koje robe i usluge se vrši komisijski prijem roba i usluga, vrijednosti isporuka za koje se vrši komisijski prijem roba, način prijema roba i usluga, kao i sastav komisija.**
- 4. Provode analize, nakon realizacije ugovora, u okviru kojih će se konstatovati činjenice vezane za realizaciju ugovora i identifikovati potencijalni problemi i dati eventualne preporuke za otklanjanje uočenih problema u narednim ciklusima nabavke.**



Tim revizije učinka:

Rukovodilac Odjela za reviziju učinka

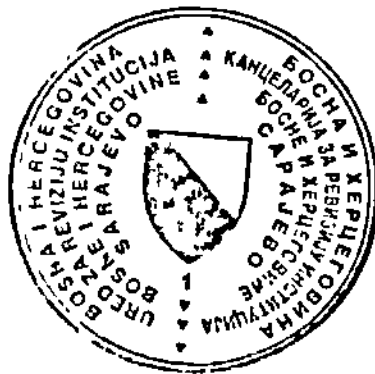

Nikola Jokić, vođa tima


Hrvoje Tvrtković


Eldin Šubaša, član tima

Rukovodilac Odjela za kontrolu kvaliteta,
metodologiju i planiranje revizije učinka


Radivoje Jeremić







6. PRILOZI

PRILOG 1. Pregled revidiranih ugovora i okvirnih sporazuma u institucijama iz uzorka

Red. br.	Naziv institucije	Naziv predmeta nabavke	Broj analiziranih lotova/ugovora	Vrijednost zaključenog ugovora sa PDV-om	Vrijednost zaključenog O.S sa PDV-om
1	Regulatorna agencija za komunikacije (RAK)	Nabavka računarske opreme 2015 god	Lot 1	30389,58	
		Nabavka goriva 2016 god	Lot 1	18540,00	
			Lot 3	7725,00	
			Lot 2	8250,00	
		Nabavka vozila 2016 god		49997,97	
		Nabavka uredskog materijala i tonera 2016 god	Lot 1	11428,04	
			Lot 2	29912,57	
Nabavka avio karata 2017 god			94017,09		
Nabavka usluge servisiranja vozila 2017 god	Lot 1	1638,00			
	Lot 2	1170,00			
UKUPNO				159 049,16	94017,09
2	Ministarstvo komunikacija i prometa (MKP)	Nabavka kompjuterskog materijala 2015 god			41000,00
		Nabavka uredskog materijala 2016 god			17248,81
		Nabavka motornog vozila 2015 god		49999,00	
		Nabavka motornog vozila 2016 godina	Lot 1	39993,30	
			Lot 2	49996,25	
		Nabavka avio karata 2016 god			57401,66
		Nabavka računarske i elektronske opreme 2015 god		37781,75	
Nabavka usluge održavanja službenih vozila 2015 god			27000,00		
UKUPNO				177 750,30	142 650,47
3	Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova	Nabavka auto guma 2015 god		10 838,88	
		Nabavka uniformi 2017. god	Lot 1	93 541,50	
			Lot 2	16 807,05	
		Nabavka plina za grijanje 2017 god		17 642,50	
		Nabavka e sistema za tren gađanja 2015 god		58 441,50	
		Nabavka usluge servisiranja vozila za 2016 god		10 274,94	
		Nabavka posteljina i drugih tekstilnih proizvoda 2017 god		17 642,66	
		Usluga pranja posteljina i drugih tekstilnih proizvoda 2016 godina		15 879,50	
Nabavka goriva 2015 god		41 934,55			
UKUPNO				283 263,08	0,00
4	Uprava BiH za zaštitu zdravlja bića	Nabavka kompjuterske opreme 2017 god		23868,00	
		Nabavka vozila 2016 godi		49950,00	
		Nabavka usluge štamparja 2016 godina		20638,80	
		Nabavka avio karata 2016 god			35000,00
UKUPNO				94 456,80	35 000,00
5	Služba zajedničke poslove institucija BiH	Nabavka goriva za gnjanje-Lož ulje 2017 god	Lot 1		1049999,00
		Nabavka radne obuče 2017 godina			39332,36
		Nabavka KDZ opreme 2016 god		147747,50	
		Nabavka hrane i pića-svježa teleća meso 2016 god	Lot 2		524526,26
		Nabavka hrane i pića-pekarški proizvodi 2016 god	Lot 2		94284,45
		Nabavka uredskog materijala i tonera 2016 god			54794,10
		Nabavka motornog vozila 2015 god		49959,00	
		Nabavka higijensko-potrošnog materijala 2015 godina	Lot 1		129674,38
Lot 2			237625,83		
Lot 3			478320,57		
Lot 4			171719,44		





UKUPNO			197.708,80	2.780.277,33		
6	Uprava za indirektno oporezivanje	Nabavka i isporuka informatičke opreme, 2017		465929,20		
		Nabavka i isporuka auto guma za potrebe UIIO BiH, 2016		75867,48		
		Nabavka usluge servisiranja vozila 2015 god	Lot 1		22000,00	
			Lot 2		36000,00	
		Nabavka avio karata 2015 god		38000,00		
		Nabavka lož ulja 2017 god		658180,00		
		Nabavka tonera 2015 god		45000,00		
		Nabavka i isporuka sitnog uredskog materijala za potrebe UIIO		119751,38		
Nabavka i isporuka muškog i ženskog ljetnog službenog odijela i obuće, 2016	Lot 1	214929,00				
	Lot 2	103860,00				
UKUPNO			784.718,20	892.798,86		
7	Granična policija	Nabavka informatička opreme 2016 god	Lot 1	95331,80		
		Nabavka avio karata 2016 god			72000,00	
		Nabavka sredstava za održavanje higijene 2017 god	Lot 1			27378,00
			Lot 2			43214,82
		Nabavka vozila 2016 god	Lot 1	184953,80		
			Lot 2	279926,01		
			Lot 3	696696,86		
			Lot 4	288733,76		
		Nabavka uniformi 2015 god	Lot 1			2214810,00
			Lot 2			1052262,90
Lot 6				1276236,00		
Nabavka tonera i kertridža 2015 god				468000,00		
UKUPNO			1.668.641,83	8.163.901,82		
SVEUKUPNO			3.282.628,97	8.098.648,27		





PRILOG 2. Obrazac praćenja realizacije ugovora/okvirnog sporazuma propisanog od strane AJN

OBRAZAC PRAĆENJA REALIZACIJE UGOVORA/OKVIRNOG SPORAZUMA

(NAZIV UGOVORNOG ORGANA)

1.	2.	3.	4.	5.	6.		7.		8.	9.	10.
R.b.	Opis i Oznaka po JRJN	Vrsta postupka i broj obavještenja o dodjeli ugovora sa Portala javnih nabavki	Podaci o dobavljaču/ dobavljačima u okviru sporazuma (Naziv, ID broj, mjesto)	Osnovni elementi ugovora/okvirnog sporazuma (Vrijednost, period trajanja/rok izvršenja, rok plaćanja, garantni period,...)	Opis izmjene osnovnih elemenata ugovora i datum izmjene		Ostatak vrijednosti ugovora nakon učinjene izmjene/ostatak vrijednosti okvirnog sporazuma		Datum zaključenja ugovora/ okvirnog sporazuma	Datum potpune realizacije ugovora/ okvirnog sporazuma i ukupna utrošena vrijednost	Napomena (obrazloženje)
1.					1.		1.				
					2.		2.				
					3.		3.				
2.											
3.											
4.											

• U slučaju okvirnog sporazuma kolona 6 se ne popunjava

M.P.

Potpis odgovorne osobe





PRILOG 3. Anališka kartica dobavljača iz ISFU sistema

Datum pokretanja izvještaja.

Parametri izvještaja

Organizacija od do
Konto od do
Projekat od do
Datum od do
Dobavljač do

Anališka kartica dobavljača za period od do

Dobavljač:

Broj
JIB

XXXX Naziv dobavljača

Početno stanje 0 00

Red. br	Konto	Broj fakture	Broj plaćanja	Datum fakture/plaćanja	Opis fakture	Duguje	Potražuje	
1								
2								
3								
Ukupno na nivou organizacije Uprava BiH za zaštitu bilja								

Završno stanje 0 00

Ukupno na nivou dobavljača							
Ukupno za izvještaj							





PRILOG 4. Pregled Institucija i postupaka nabavki kod kojih se nisu mogle utvrditi sve činjenice vezane za garanciju i kod kojih je utvrđeno da garancija nije dostavljena na odgovarajući način

Red.b r	Naziv Institucije	Predmet nabavke	Vrijednost ugovora/OS u kojima se nisu mogle utvrditi sve činjenice vezane za garanciju	Vrijednosti ugovora/os kod kojih je utvrđeno da garancije nisu dostavljene na odgovarajući način	Broj utvrđenih odstupanja
1	Granična policija	Nabavka uniformi	567 567,00		9
			560 790,00		
		Informatička oprema	95 331,60		
		Higijenski materijal		27.378,00	
				10 803,66	
		Nabavka vozila	184 953,60		
		279 926,01			
		298 733,76			
		Nabavka tonera i kertrižda		32 204,36	
2	Ministarstvo komunikacija i prometa BiH	Nabavka kompjuterskog materijala	41 000,00		1
3	Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova	Nabavka uniformi		93 541,50	1
4	Uprava za indirektno oporezivanja	Nabavka avio karata	36 000,00		2
		Nabavka uredskog materijala		119 751,38	
SVEUKUPNO			2.064.301,97	283.678,90	13



PRILOG 5. Izvještaj o praćenju realizacije ugovora iz SZP

Realizacija ugovora

RB	Šifra	Naziv artikla	Ugov. cijena	Ugov. kol.	Ispor. kol.	Ostatak kol.	Ugovorni iznos	Realizovani iznos KM	Ostatak KM
Naziv dobavljača;									
Broj ugovora: Lot: Početak ugovora: Kraj ugovora:									
1									
2									
3									
4									
5									
6									
7									
8									

Ukupno ugovor:

Ukupno dobavljač:





PRILOG 6. Reference

1. Contract Management Guidelines, the UK Office of Government Commerce – HM Treasury; Public Procurement Guidance for Practitioners;
2. Developing and Managing Contracts - Better Practice Guide, Australian National Audit Office, februar 2012,
3. Godišnji izvještaj o zaključenim ugovorima u postupcima javnih nabavki u 2014. godini, Agencija za javne nabavke BiH, 2015. godina,
4. Godišnji izvještaj o zaključenim ugovorima u postupcima javnih nabavki u 2015. godini, Agencija za javne nabavke BiH, 2016. godina;
5. Godišnji izvještaj o zaključenim ugovorima u postupcima javnih nabavki u 2016. godini, Agencija za javne nabavke BiH, 2017. godina,
6. Public Procurement - Support for improvement in Governance and Management, A joint initiative of the OECD and the EU, septembar 2011;
7. Strategija javnih nabavki BiH za period od 2016–2020 godine, AJN BiH, 2016 godina;
8. Standardi unutrašnje kontrole u institucijama BiH, Službeni glasnik BiH 61/14,
9. Transparentnost javnih nabavki u Bosni i Hercegovini: Između teorije i prakse, Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2015;
10. Towards More Transparent and Efficient Contracting - Public Procurement in the European Union, Mara Mendes, Open Knowledge Foundation Germany, Mihály Fazekas, University of Cambridge;
11. Uputstvo za pripremu modela tenderske dokumentacije i ponuda, Službeni glasnik BiH 90/14,
12. United Nations Procurement Manual, mart 2010;
13. Zakon o javnim nabavkama BiH, Službeni glasnik BiH 39/14,
14. http://digiwhist.eu/wp-content/uploads/2017/04/digiwhist_implementers_guide.pdf
15. <http://www.publicprocurementguides.treasury.gov.cy/OHS-EN/HTML/index.html>

