



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



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

Broj: 05-16-1-985- 9 /18
Datum: 07.11.2018. godine

BOSNA I HERCEGOVINA
ПАРЛАМЕНТАРНА СКУПШТИНА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНА
SARAJEVO

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

PRIJELIČENO 08-11-2018			
Organ sa ma jedinice	Klasifikaciona oznaka	Radni broj	Broj priloga
02/3	16-1	2432	18

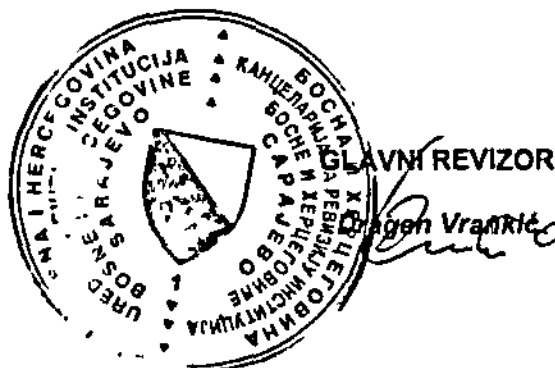
Trg BiH 1
71000 Sarajevo

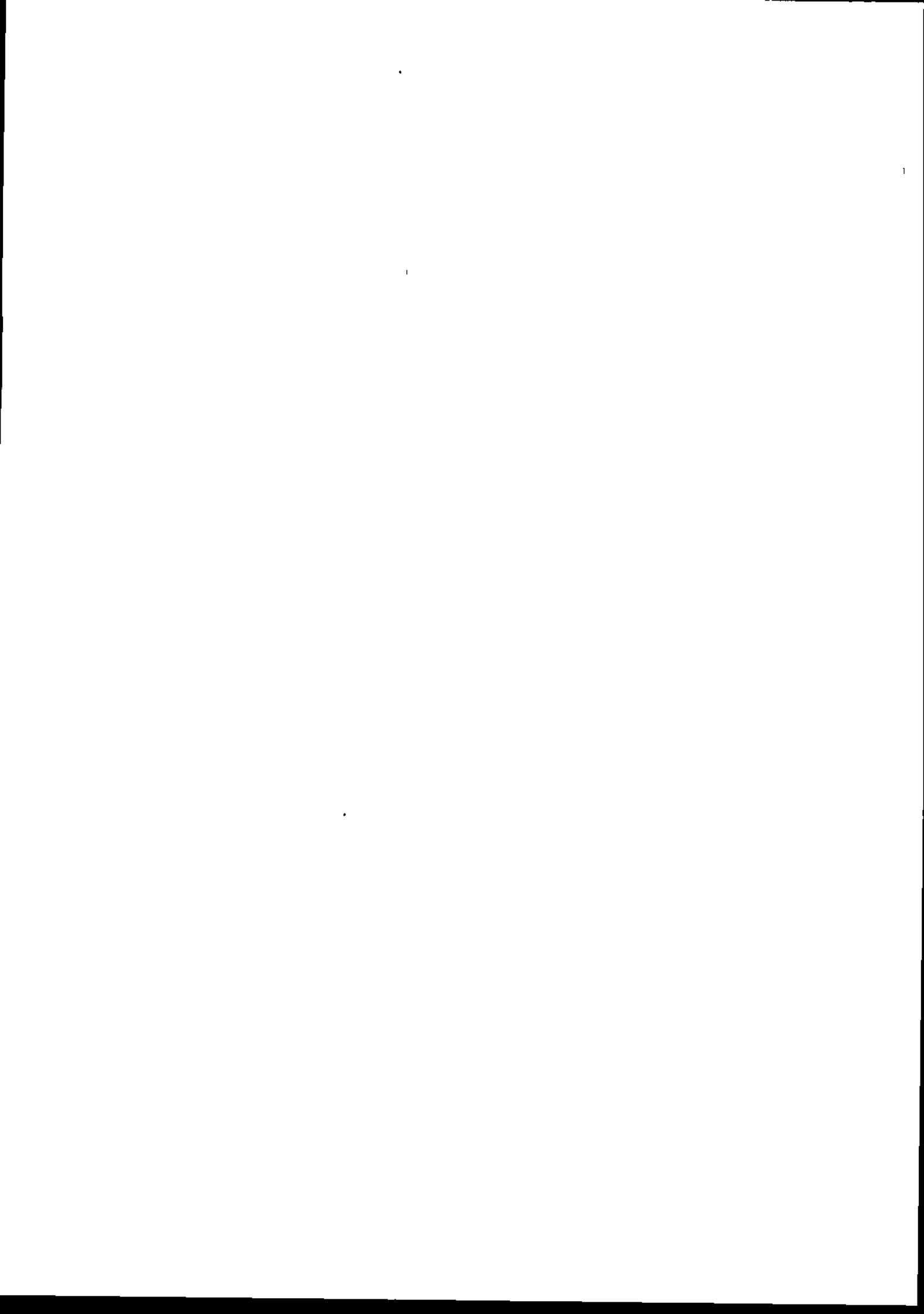
Predmet: Izvješće revizije učinka

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,







**ИЗВЈЕШТАЈ РЕВИЗИЈЕ УЧИНКА
УПРАВЉАЊЕ ПРОЦЕСОМ РЕАЛИЗАЦИЈЕ УГОВОРА О
ЈАВНИМ НАБАВКАМА У ИНСТИТУЦИЈАМА БИХ**

Број
05-16-1-985/18

Сарајево, новембар 2018. године



Управљање процесом реализације уговора о јавним набавкама у институцијама БиХ

Канцеларија за ревизију институција Босне и Херцеговине провела је ревизију учинка на тему „Управљање процесом реализације уговора о јавним набавкама у институцијама БиХ“. Ревизија је проведена у складу са Законом о ревизији институција БиХ, Међународним стандардима врховних ревизионих институција – ИССАИ и методологијом за рад ревизије учинка врховних ревизионих институција у БиХ

Ревизија је проведена на узорку од девет институција, са циљем утврђивања да ли СМ БиХ и институције БиХ предузимају потребне мјере како би обезбиједиле ефикасну реализацију уговора о јавним набавкама. С тим у вези, испитиван је систем праћења реализације уговора о јавним набавкама као и начин на који институције БиХ управљају реализацијама уговора о јавним набавкама

Напази ревизије указују да СМ БиХ није обезбиједио успоставу транспарентног система праћења реализације уговора који би свим заинтересованим странама обезбиједио поуздане информације о реализацији уговора о јавним набавкама у институцијама БиХ на једном мјесту. Постојећи системи праћења су фрагментирани и не нуде могућност објаве свих информација о реализацији уговора. Један од узрока непостојања поузданих информација у системима праћења реализације уговора лежи у непостојању адекватних контролних механизма

СМ БиХ није обезбиједио ни системско уређење процеса реализације уговора о јавним набавкама. У недостатку системског уређења ни већина тестираних институција БиХ не предузимају потребне мјере како би обезбиједиле ефикасне реализације уговора о јавним набавкама. С тим у вези институције БиХ нису успоставиле хронолошко документовање предузетих радњи током реализације уговора, не прате количинске реализације уговора, немају успостављене одговарајуће процедуре пријема роба и услуга и не проводе евалуације реализованих уговора

Резултат оваког стања је преко 85 % испитаних уговора код којих је током реализације дошло до одступања од одредби Закона о јавним набавкама, непоштивања уговорених обавеза и/или немогућности утврђивања свих чињеница везаних за реализацију уговора. Било каква одступања од уговорених услова или Закона о јавним набавкама у фази реализације уговора као једној од битних фаза јавних набавки стављају у неравноправан положај остале понуђаче чиме се обесмишљава цјелокупан систем јавних набавки. Истовремено одступања у фази реализације уговора могу да нанесу и штету буџету институција БиХ из разлога што није обезбјеђена набавка под најповољнијим односно уговореним условима

Након проведене ревизије, Канцеларија за ревизију је дала одређене препоруке СМ БиХ, и институцијама БиХ, чија би имплементација, према мишљењу Канцеларије, требала да резултира значајним унапређењем не само управљања реализацијом уговора, већ и цјелокупног система јавних набавки.

Канцеларија за ревизију је, у складу са одредбама Закона о ревизији институција Босне и Херцеговине, доставила Нацрт извјештаја институцијама које су биле обухваћене проведеном ревизијом уз могућност очитовања на налазе и закључке обављене ревизије. Након истека рока за очитовање, у којем ни једна институција није доставила коментаре, израђен је коначан извјештај о проведеној ревизији учинка

ГЕНЕРАЛНИ РЕВИЗОР

Драган Вранкић

ЗАМЈЕНИК ГЕНЕРАЛНОГ
РЕВИЗОРА

Јасмин Далић

ЗАМЈЕНИК ГЕНЕРАЛНОГ
РЕВИЗОРА

Ранко Крсман







САДРЖАЈ

КОРИШТЕНЕ СКРАЋЕНИЦЕ	4
ИЗВРШНИ РЕЗИМЕ	5
1. УВОД	8
1.1. Позадина проблема и мотиви за студију	8
1 2 Циљ, обим и ограничења ревизије	10
1 2.1. Циљ ревизије	10
1 2 2. Обим ревизије	10
1.3 Ревизијска питања и критеријуми ревизије.....	12
1.3.1 Ревизијска питања	12
1.3 2 Критеријуми ревизије.....	12
1.4 Извори информација и методи ревизије	13
1 5. Структура извјештаја	14
2. ОПИС ПРОЦЕСА И ТЕОРИЈСКА ПОЗАДИНА	14
2.1 Регулаторни оквир.....	14
2 2. Управљање извршењима уговора.....	16
2 3 Транспарентност/праћење јавних набавки	18
3. НАЛАЗИ.....	20
3.1. Системско праћење реализације уговора о јавним набавкама и контроле објаве података о реализацији уговора	20
3.1.1. Системско праћење реализације уговора о јавним набавкама	20
3.1 2 Контрола објаве података о реализацији уговора о јавним набавкама	23
3 1.3. Посљедице одсуства одговарајућег система праћења и контроле података о реализацији уговора о јавним набавкама	24
3 2. Активности институција БиХ током реализације уговора о јавним набавкама	26
3 2.1. Системско уређење процеса реализације уговора о јавним набавкама	26
3 2 2 Документовање предузетих радњи током реализације уговора	27
3 2.3. Финансијско и количинско праћење реализације уговора о јавним набавкама	31
3 2 4 Пријем роба и услуга	33
3 2 5. Евалуације/анализе реализованих уговора	35
4 ЗАКЉУЧЦИ	38
5. ПРЕПОРУКЕ.....	40
6 ПРИЛОЗИ.....	43





КОРИШТЕНЕ СКРАЋЕНИЦЕ

Скраћенице	Пуни назив
АШСУК	Агенција за школовање и стручно усавршавање кадрова
АЈН	Агенција за јавне набавке Босне и Херцеговине
ГП БиХ	Гранична полиција Босне и Херцеговине
ИСФУ	Информациони систем финансијског управљања
МФТ	Министарство финансија и трезора Босне и Херцеговине
МКТ	Министарство комуникација и транспорта Босне и Херцеговине
ОС	Оквирни споразум
СМ БиХ	Савјет министара Босне и Херцеговине
РАК	Регулаторна агенција за комуникације Босне и Херцеговине
СЗП	Служба за заједничке послове институција Босне и Херцеговине
УЗЗБ	Управа Босне и Херцеговине за заштиту здравља биља
УИНО	Управа за индиректно опорезивање



- Канцеларија за ревизију институција БиХ провела је ревизију ујника са фокусом на извршење уговора о јавним набавкама Ревизијом се испитивало да ли СМ БиХ и институције БиХ предузимају потребне мере како би обезбедили ефикасно извршење уговора о јавним набавкама. Испитивано је на који начин институције БиХ управљају извршењем уговора о јавним набавкама, као и да ли је обезбедијено одговарајуће праћење реализације уговора о јавним набавкама. У наставку се презентују најзначајнији налази и препоруке, који су резултат ове студије
- Налази:**
- На нивоу институција БиХ није успостављен систем праћења реализације уговора који нуди могућност објаве свих података о реализацији уговора о јавним набавкама на једном мјесту.
 - Постојећи системи, осим што не пружају могућност објаве свих података, не обезбјеђују ни тачне податке о реализацији уговора у институцијама БиХ.
 - Један од разлога непостојања тачних података је и чињеница да нису одређена тијела која би обезбедијела контролу поузданости објављених података од стране институција БиХ, а постојећи системи финансијског управљања се не користе у сврху унапређења надзора/контроле над финансијским и количинским реализацијама уговора
 - Успијед одсуства одговарајућег система праћења и контроле заинтересоване стране, попут потенцијалних доваљача и понуђача који су се надметали у поступку набавке за добијање уговора, као ни шира јавност, немају могућност транспарентног увида на једном мјесту у поуздане податке о реализацији уговора
 - Одсуство одговарајућег праћења и контроле реализације уговора има за последицу и низ одступања од Закона о јавним набавкама током реализације уговора.
 - На нивоу институција БиХ није обезбјеђен системски приступ у уређењу процеса реализације уговора о јавним набавкама, као што је то случај у другим државама. Сам процес реализације уговора није регулисан Законом. Поред тога, СМ БиХ није уложило посебан напор да уведе ред у ову област.
 - Систем документовања који се користи у институцијама БиХ не омогућава потпу увид у ток реализације уговора о јавним набавкама, што отежава предузимање потребних активности како би се обезбедијело испуњење свих обавеза од стране доваљача
 - Последице хроничног документовања се огледају у томе да институције пропуштају правремено предузети све радње како би обезбедијеле испуњење свих обавеза од стране доваљача као и томе да се не могу констатовати све чињенице везане за реализацију уговора
 - Приликом реализације уговора са суцесивним испорукама и оквирних споразума у институцијама БиХ изворка у већини случајева нису вођене евиденције на основу којих би могла да се прати финансијска и количинска реализација на једном мјесту.
 - Одсуство вођене евиденције о финансијским и количинским реализацијама уговора отежава управљање уговорима што резултира у институције БиХ нису у могућности да прате финансијску и количинску реализацију уговора.

ИЗВРШНИ РЕЗИМЕ



- У циљу унапређења процеса управљања уговорима о јавним набавкама, као и унапређења будућих циклуса јавних набавки, институције БИХ треба да:
- Успоставе хронолошко документовање свих предузетих радњи током реализације уговора које ће обезбједити увид, на једном мјесту, у сву документацију везану за ток реализације уговора.
- Успоставе збирне евиденције о количинским и финансијским реализацијама уговора, приликом реализације оквирних споразума, као и уговора са сукобљеним испорукама, до успоставе системског рјешања у оквиру ИСОУ система
- Интерним актима успоставе и примјену процедуре комисијског пријема роба на начин да се дефинише за које робе и услуге се врши комисијски

Препоруке институција БИХ:

- У циљу унапређења контроле и обезбјеђивања поузданих података о реализацијама уговора, али и подршке институцијама, потребно је да се искористе постојеће потенцијале/могућности ИСОУ система за праћење реализације уговора о јавним набавкама и обезбједи корисне изворе институцијама БИХ за потребе количинског и финансијског праћења реализације уговора

Препорука МФТ:

- Јавним набавкама, СМ БИХ, у складу са напредним институцијама, треба да:
- Успостави евиденције о реализацијама уговора у институцијама БИХ на једном мјесту које ће обезбједити јаван увид у садржаје закључених уговора, као и извештаје о реализацији уговора
- Побољша контролне механизме процеса реализације уговора, како би се отклониле уочене слабости у процесу реализације уговора о јавним набавкама институција БИХ.
- Обезбједи системско урђење процеса реализације уговора у институцијама БИХ у виду смјерница/водича којима ће се на системски начин уредити активности приликом реализације уговора, попут документовања предузетих радњи приликом реализације уговора, количинских и финансијских праћења реализација уговора, пријема роба и услуга, праћења добављања као и евалуације реализованих уговора.

Препоруке за Савет министара БИХ:

- У циљу унапређења системског праћења реализације уговора о јавним набавкама, контролних механизма, као и системског урђења процеса реализације уговора о јавним набавкама, СМ БИХ, у складу са напредним институцијама, треба да:
- Након проведене ревизије, Канцеларија за ревизију је дала одређене препоруке СМ БИХ, МФТ БИХ и институцијама из узорка.

Препоруке:

- Већина институција из узорка није успоставила процедуре којима се дефинише за које робе и услуге се врши комисијски пријем роба и услуга, као и вриједности испорука за које се врши комисијски пријем, процедура пријема и састав комисија за пријем роба и услуга.
- Недостатак процедуре којима се дефинишу и вриједности испорука за које се врши комисијски пријем роба и услуга у пракси може да резултира пријемима испорука чије вриједности су преко 500 000 КМ које заступа једно лице или комисија која није именована ни једним актом
- Ни једна институција из узорка није проводила евалуације/анализе реализованих уговора о јавним набавкама с циљем сагледавања укупних слабости и ефеката проведених набавки и давања препорука за унапређења будућих циклуса набавки.





пријем роба и услуга, вриједности испорука за које се врши комисијски пријем роба, начин пријема роба и услуга, као и састав комисија

- Проводе анализе, након реализације уговора, у оквиру којих ће се констатовати чињенице везане за реализацију уговора и идентификовати потенцијални проблеми и дати евентуалне препоруке за отклањање уочених проблема у наредним циклусима набавке.



1. УВОД

1.1. Позадина проблема и мотиви за студију

Тијела јавног сектора, ради обављања свакодневних задатака, користе различите врте роба, услуга и радова. С обзиром да се набавке за потребе јавног сектора финансирају углавном новцем пореских обавезника, исти мора да буде трошен на рационалан, економичан и транспарентан начин. Да би се омогућило рационално, економично и транспарентно трошење јавних средстава, успостављен је систем јавних набавки¹.

О значају јавних набавки у БиХ свједочи и чињеница да институције БиХ годишње издвајају око 15 % буџета за набавку роба, услуга и радова неопходних за обављање задатака који су им повјерени. У наредној табели су приказана издвајања за јавне набавке за три године:

Табела 1. Вриједност закључених уговора о јавним набавкама

ГОДИНА	2014.	2015.	2016.
Вриједност закључених уговора о јавним набавкама у милионима КМ	168	115	152

Извор: Годишњи извјештај о закљученим уговорима Агенције за јавне набавке БиХ

Из претходне табеле се може видјети да су институције БиХ за три године издвојиле преко 420 милиона за јавне набавке.

Јавне набавке су осмишљене као комплексан процес који се састоји од фазе планирања набавке, фазе провођења набавке и фазе извршења уговора о набавци. Дужност тијела јавног сектора је да у поступцима јавних набавки поступају транспарентно, те да обезбиједи једнак третман свих понуђача, на начин који обезбјеђује правичну и активну конкуренцију, а све с циљем најефикаснијег кориштења јавних средстава за потребе набавке различитих врста роба, услуга и радова.

Одступања у било којој фази набавке од начела транспарентности и једнаког третмана свих понуђача могу да имају вишеструке негативне посљедице, почев од нерационалног трошења буџетских средстава до нарушавања правичне и активне конкуренције на тржишту.

Извршење уговора о јавним набавкама је задња фаза процеса јавних набавки у којем се треба обезбиједити пријем робе, радова и услуга по уговореним условима који, под претпоставком да су остале фазе процеса извршене у складу с основним принципа јавних набавки и принципима доброг управљања, обезбјеђују набавку роба, радова и услуга задовољавајуће квалитете по најповољнијим условима.

¹ Систем јавних набавки у БиХ регулисан је Законом о јавним набавкама који је усвојен 2014. године. Усвајањем овог Закона остварен је напредак у усклађивању законодавства у БиХ са директивама ЕУ, у односу на претходни Закон, што је и једна од обавеза БиХ на путу европских интеграција, тј да, у зависности степена приближавања ЕУ, усагласи прописе са директивама ЕУ у области јавних набавки.

- 2 Извештај о финансијској ревизији Центра за уклањање мина у Бих за 2016 „ Канцеларија за ревизију институција Бих, Извештај о финансијској ревизији Службе за послове са странцима Бих за 2016, Канцеларија за ревизију институција Бих, Извештај о финансијској ревизији Централне изборне комисије Бих за 2016, Канцеларија за ревизију институција Бих
- 3 <http://www.capital.ba/nekakazan-sistem-pracenja-posljedica-javni-nabavki/>
- 4 <http://www.zurnal.info/prijava/2015/proces-javni-nabavki-netransparentno-provod-14-14>
- <http://www.oslobodjenje.ba/vijesti/din/javne-nabavke-su-netransparentne-i-diskriminirajuce>

Узимајући у обзир горе наведено, Канцеларија за ревизију се определила да проведе ревизију учинака која се фокусира на реализацију уговора о јавним набавкама.

Институција које спроводе јавне набавке пратећу реализацију уговора од стране надлежних институција, али и самим показала да постоје проблеми у реализацији уговора о јавним набавкама и Предјудиска истраживања која је провела Канцеларија за ревизију такође су саставна из буџета

извршена уговора о јавним набавкама, што има за последицу расипање у Бих нетранспарентни и дискриминирајући те се истичу недостаци у фази о пропустима у јавним набавкама у којима се наводи да су поступци јавних набавки из буџета, изазива огромну пажњу медија. С тим у вези, бројни су медијски натписи процесу европских интерпрација, већ и са аспекта износа саставља која се издвајају Чињеница да су јавне набавке значајне не само са аспекта испуњавања обавеза у спровођења поступка, па до извршења уговора.

набавке потребно је пратеће у свим фазама јавне набавке од планирања, јавној набавци, евалуацију понуда и додељу уговора. Међутим, за уживите јавне да прати само једну фазу јавне набавке, а то је фаза која обухвата објаву позива о од закључака ове конкуренције је да „Агенција за јавне набавке и даље надлежна контроли сервисности јавних набавки“ одржаној у Сарајеву 2016. године. Један стране стручне јавности што је и констатовано на „Конференцији о ефективној Слабости у поступку спровођења уговора о јавним набавкама преозанте су и да

кашчења у испорукама? прекорачења уговорених вриједности и пропуста да се наплате пенали услијед уочени су бројни пропусни током реализације уговора о јавним набавкама, попут усклађености институција Бих. Наиме, у извештајима финансијске ревизије Канцеларије за ревизију и приликом ревизије финансијских извештаја и ревизије Пропусни током реализације уговора о јавним набавкама су преозанати од стране

поштују уговорени услови. Свако одступање у овој фази јавних набавки може имати последице које се одређују од Закона о јавним набавкама што, у коначници, може довести до потпуног обесмишљавања цијелог система уколико се досљедно не





1.2. Циљ, обим и ограничења ревизије

1.2.1. Циљ ревизије

Циљ ревизије је испитати да ли СМ БиХ и институције БиХ предузимају потребне мјере како би обезбједиле ефикасно извршење уговора о јавним набавкама те, у складу са налазима ревизије, дати препоруке које треба да допринесу унапређењу система јавних набавки у БиХ

1.2.2. Обим ревизије

Предмет студије биле су активности институција БиХ и СМ у управљању извршењима уговора о јавним набавкама. С тим у вези, испитивано је на који начин институције БиХ управљају извршењем уговора о јавним набавкама, као и да ли је обезбјеђено одговарајуће праћење реализације уговора о јавним набавкама.

Ревизијом је сагледан и начин на који начин институције БиХ документују активности реализације уговора, прате реализацију уговора, врше пријем роба, извјештавају о реализацији уговора и да ли проводе евалуације извршених уговора. Ревизија је испитивала активности СМ БиХ у смислу давања смјерница и водича за управљање уговорима са циљем регулисања процеса извршења уговора у институцијама.

Предметом ревизије били су и системи праћења реализације уговора, као и контролни механизми реализације уговора. С тим у вези, испитиване су улоге и надлежности институција које могу да имају кључну улогу у унапређењу контроле реализације уговора у институцијама БиХ, попут МФТ и АЈН. Испитано је и кориштење система финансијског управљања у сврху унапређења контроле извршења уговора, као и улога АЈН у контроли provedбе прописа који се односе на праћење реализације уговора.

Фокус ревизије је био усмјерен на реализацију уговора о јавним набавкама почев од закључивања уговора до испуњења свих уговорених обавеза из уговора. Ревизија није испитивала активности институција БиХ на припреми уговора и процени свих потенцијалних ризика. Током студије су размотрене и фазе планирања и провођења поступака јавних набавки, као и одступања од Закона о јавним набавкама, у контексту узрока и посљедица проблема који се у фази реализације уговора о јавним набавкама јављају.

Проведена је и студија случаја на примјеру институције која има поуздане количинске и финансијске евиденције о реализацији уговора како би се показале посљедице ниских количинских реализација на крајњи исход набавке у којој најповољнији понуђач у коначници није одабран и указало на значај праћења количинских реализација уговора.

Током провођења ревизије није испитивана економичност и ефикасност појединачних информационих рјешења која се користе у институцијама у сврху управљања извршењима уговора. Такође, ревизија није испитивала обученост кадрова који су укључени у реализацију уговора у институцијама БиХ на пољу управљања уговорима.

Приликом провођења ревизије у институцијама из узорка тестирање се није вршило на предметима јавних набавки који су проведени путем директног споразума, као ни на набавкама радова. Ревизијом су обухваћени уговори и оквирни споразуми о набавци роба и услуга. Ревизијом нису обухваћени поступци јавних набавки, односно уговори који садрже ознаке тајности/повјерљивости.



Наведена истраживања су обухватила ниво институција БиХ и временски период од 2015. до 2018. године

За потребе ове студије извршена је подјела институција у три групе према износу годишњег буџета. велики буџетски корисници са износом буџета преко 15 милиона КМ, средњи буџетски корисници са износом буџета од 1.5-15 милиона КМ и мали буџетски корисници са износом буџета испод 15 милиона КМ. У циљу што објективнијег сагледавања проблематике, као и давања препорука које могу да се примијене у свим институцијама БиХ, у узорак су изабране институције БиХ из све три групе буџетских корисника, што је приказано у наредној табели.

Табела 2. Изабрани узорак институција

Ред. број	Институција	Велики буџетски корисниц И	Средњи буџетски корисниц И	Мали буџетски корисниц И
1	Управа за индиректно опорезивање	х		
2	Гранична полиција БиХ	х		
3	Служба за заједничке послове БиХ	х		
4	Министарство комуникација и промета БиХ		х	
5	Агенција за школовање и стручно усавршавање кадрова		х	
6	Регулаторна агенција за комуникације		х	
7.	Управа БиХ за заштиту здравља биља			х

Извор Канцеларија за ревизију

Након одабира институција, извршен је одабир уговора и оквирних споразума (ОС) чија је реализација анализирана. Оквирни споразуми и уговори су детаљније описани у поглављу 2. Приликом одабира уговора и оквирних споразума у узорак, бирани су уговори/ОС о набавкама роба и услуга који се набављају у свим институцијама из узорка, гдје је то било могуће, као и уговори о набавци роба и услуга који су карактеристични за сваку посматрану институцију из узорка. Приликом одабира водило се рачуна о томе да у узорку буду заступљени уговори са једнократним испорукама и уговори са сукцесивним испорукама, односно оквирни споразуми. У наставку је приказан број уговора/ОС, по институцијама, који су изабрани у узорак.

Табела 3. Изабрани уговори и оквирни споразуми

Ред. број	Институција	Уговори	Оквирни споразуми
1.	Управа за индиректно опорезивање	3	7
2.	Гранична полиција БиХ	5	7
3.	Служба за заједничке послове БиХ	2	9
4.	Министарство комуникација и промета БиХ	4	4
5.	Агенција за школовање и стручно усавршавање кадрова	9	0
6	Регулаторна агенција за комуникације	9	1
7.	Управа БиХ за заштиту здравља биља	3	1
	Укупно	35	29

Извор Канцеларија за ревизију



Из претходне табеле се може видјети да је анализирана реализација 35 уговора и 29 оквирних споразума. Овдје је битно напоменути да, и поред чињенице да се током реализације ОС закључују уговори те да су исти анализирани током ревизије, број уговора који су закључени на основу ОС није приказан у укупном броју анализираних уговора у претходној табели из разлога што су предмет анализе у случају ОС биле активности институција на реализацији цјелокупног ОС, а не појединачних уговора који се закључују током реализације ОС. Уговори приказани у претходној табели су уговори који нису закључени на основу ОС. Детаљан преглед анализираних уговора/ОС је дат у прилогу 1. извјештаја.

Током ревизије су анализиране улоге и поступци институција које имају значајнију улогу у процесу реализације уговора као и праћењу реализације попут АЈН и МФТ.

1.3 Ревизијска питања и критеријуми ревизије

1.3.1 Ревизијска питања

Ревизија ће дати одговор на главно питање и неколико ревизијских потпитања

Да ли институције БиХ ефикасно управљају процесом реализације уговора о јавним набавкама?

Одговор на главно ревизијско питање ће се добити одговарајући на сљедећа потпитања:

1. Да ли су институције БиХ успоставиле одговарајући систем праћења процеса реализације уговора о јавним набавкама?

2. Да ли институције БиХ предузимају неопходне активности приликом реализације уговора о јавним набавкама?

1.3.2 Критеријуми ревизије

Полазећи од чињенице да је систем јавних набавки у БиХ децентрализован и узимајући у обзир добре праксе земаља из Европе, као и препоруке стручних студија на тему јавних набавки, развијени су сљедећи критеријуми ревизије:

Критеријуми за прво питање:

На нивоу институција БиХ успостављено је транспарентно праћење процеса реализације уговора о јавним набавкама на начин да су обезбјеђене поуздане и збирне евиденције о реализацији уговора на једном мјесту. Евиденције омогућавају увид јавности у садржај закључених уговора као и извјештаје о реализацији уговора. Извјештаји садрже податке о финансијским и количинским реализацијама уговора, као и податке о реализацији осталих елемената уговора попут рокова испоруке, достављања гаранција за добро извршење уговора и других елемената релевантних за реализацију уговора.

Са циљем обезбјеђења поузданих и комплетних података о реализацији уговора у институцијама БиХ, институције БиХ дефинисале су тијела задужена за контролу објаве тачних и поузданих података о реализацији уговора. Такође, у циљу контроле, обезбјеђено је финансијско и количинско евидентирање реализације свих уговора и оквирних споразума о јавним набавкама у оквиру постојећих система финансијског управљања.

Подаци о најбољим праксама прљени су из објављених стручних студија које се баве проблематиком реализације уговора о јавним набавкама Информације су прикупљене и са портала јавних набавки ЕУ, као и земља које имају статус кандидата или потенцијалног кандидата за чланство у ЕУ. Анализирани су и изјаштаји међународних невладиних организација у БИХ које се баве проблематиком јавних набавки у БИХ. Прикупљене информације из различитих извора су систематизоване и уредљиване, како међусобно тако и са успостављеним критеријумима ревизије. У раду су се користиле и различите квалитативне и квантитативне статистичке методе за анализу и обраду података

Подаци су прикупљени и анализом законског оквира којим се регулише систем јавних набавки у БИХ, али и увидом у Стратегију развоја система јавних набавки, изјаштајама о мониторингу поступака јавних набавки и годишњим изјаштајима о додјели јавних уговора. Такође, анализира је и законски оквир којим се регулишу надлежности министарства везане за извршење буџета.

Подаци о реализацији посматраних уговора и оквирних споразума су прикупљени из евиденција и докуменације која се односи на реализацију уговора у институцијама из узорка. Подаци су прикупљени и из информационог система за финансијско управљање (ИСФУ), портала е-набавки и интернет страница институција из узорка и анализом и увидом у интерне акте институција БИХ у којима се регулишу радње везане за реализацију уговора.

У циљу што квалитетнијег сагледавања проблематике, стварања добре подлоге за напаве који су пресентовани у студији, те за закључке и препоруке које је произвела ова ревизија, прикупљени су подаци о реализацији уговора о јавним набавкама из изјаштаја о финансијској ревизији свих институција БИХ. Детаљни подаци о реализацији уговора у институцијама БИХ које су изабране у узорак су прикупљени у наставку студије. Обављени су и разговори са представницима институција који су укључени у реализацију уговора о јавним набавкама

1.4. Извори информација и методи ревизије

Институције БИХ, током реализације уговора, хронолошки документирају све активности везане за реализацију уговора на једном мјесту. Институције БИХ су успоставиле здружене евиденције у оквиру којих, на једном мјесту, прате финансијске и копичијске реализације уговора са сукопираним споруклама институција БИХ су усвојиле интерне процедуре којима су регулисане процедуре пријема роба и услуга на нивоу да је дефинисано за које робе и услуге се врши копијски пријем роба, копијски пријем роба, вриједност спорука за које се врши копијски пријем роба и услуга, начин формирања копије, као и начин нивоу копијског пријема роба институције, након реализације уговора, проводе евалуацијеланализе реализованих уговора/ОС у којима се констатује да ли су реализоване све уговорене обавезе, евалуацијеланализе спроводне свободом током реализације уговора и дају препоруке за

Критеријуми за друго питање:
 У циљу уредљиве процеса реализације уговора о јавним набавкама, усвојене су смјернице за уредљиве извршених уговора о јавним набавкама за институције БИХ Смјерницата се уредљиве документовање предузетих радњи приком реализације уговора, пријем роба и услуга, праћање доваљања, праћење реализације уговора, као и евалуација реализованих уговора.



1.5. Структура извјештаја

У поглављу 1. представљени су основни мотиви који су определијели Канцеларију за ревизију да проведе ову ревизију учинка, као и циљ, обим и ограничења ревизије, ревизијска питања, критеријуми ревизије, те извори и методе ревизије.

Регулаторни оквир јавних набавки који се односи на реализацију уговора о јавних набавки представљен је у поглављу 2. Поред регулаторног оквира, представљене су информације о значају управљања извршењима уговора, транспарентности реализације уговора о јавним набавкама, као и примјери добре праксе у овој области у другим европским државама.

Основни налази ревизије до којих се дошло provedеним истраживањима чине поглавље 3

Поглавље 4. презентује закључке ревизије који дају одговор на ревизијска питања.

Препоруке Канцеларије за ревизију чијим би провођењем требала да се унаприједи ефикасност институција БиХ у управљању реализацијом уговора дате су у поглављу 5. Извјештаја

2. ОПИС ПРОЦЕСА И ТЕОРИЈСКА ПОЗАДИНА

У овом поглављу представљен је регулаторни оквир јавних набавки у БиХ. Имајући у виду фокус студије, описан је значај управљања извршењима уговора о јавним набавкама и транспарентности јавних набавки и приказани примјери добрих пракси у овој области

2.1. Регулаторни оквир

Систем јавних набавки у БиХ је уређен Законом о јавним набавкама БиХ који је донесен у 2014. години Закон о јавним набавкама првенствено уређује провођење поступака јавних набавки и поступак додјеле уговора Агенција за јавне набавке има улогу да обезбиди правилно провођење Закона о јавним набавкама. Прије усвајања Закона који је на снази, систем јавних набавки је био уређен Законом о јавним набавкама из 2004. године, који је доживио велики број измјена, а све у циљу ефикаснијег провођења јавних набавки Новим Законом о јавним набавкама БиХ велики број раније уочених слабости је отклоњен и уведене су неке новине које стари Закон о јавним набавкама БиХ није регулисао. Једна од тих новина је обавеза уговорних органа да на својој интернет страници објављују планове јавних набавки, као и обавеза да објављују основне елементе уговора за све поступке јавне набавке, као и све измјене уговора до којих дође у току реализације уговора

Овим новинама, Закон о јавним набавкама је једним дијелом дефинисао фазу планирања јавних набавки⁵, као и фазу извршења/реализације уговора о јавним набавкама У циљу испуњења обавезе прописане Законом, тј објављивања основних елемената уговора, СМ БиХ је, на приједлог Агенција за јавне набавке, донио Упутство о објави основних елемената уговора и измјена уговора⁶. Упутством је прописано да уговорни органи, након што доставе извјештаје о поступку јавне набавке Агенцији за јавне набавке, дужни су на својој интернет страници, ако је имају, да објаве основне елементе уговора и оквирног споразума за поступак јавне набавке, као и све измјене уговора/ОС до којих дођу у току

⁵ Члан 17 Закона о јавним набавкама (Службени гласник БиХ број 39/14)

⁶ Службени гласник БиХ број 56/15



реализације уговора. Упутством је прописано да се објави врши на обрасцу који је саставни део уписа и који садржи, врсту поступка, податке о добављачу/добављачима основне елементе уговора/оквирног споразума (вриједност, период трајања/рок извршења, рок плаћања, гарантни период и др.), опис измене основних елемената уговора са датумом измене, остатак вриједности уговора након укинења/остатак вриједности оквирног споразума (након закљученог појединачног уговора), датум закључења уговора и датум потписе реализације уговора/оквирног споразума са укупном утрешеном вриједности (примјер обрасца дат је у прилогу 2). Подаци у обрасцу за сваки појединачни уговор се ажурирају најмање свака три мјесеца и морају да буду доступни на интернет страници уговорног органа најмање три године од датума потписе реализације уговора/ОС.

Поред наведеног, Законом о јавним набавкама је прописана и обавеза уговорних органа да након provedеног поступка јавне набавке доставе Агенцији за јавне набавке извјештај о provedеном поступку јавне набавке. Извјештај се доставља у складу са Упутством о условима и начину објављивања обавјештања у информационом систему е-Набавке⁷. Извјештај садржи податке о вриједности уговора/ОС, податке о најповољнијем понуђачу и датуму закључења уговора. Ови подаци се објављују у систему е-Набавке⁸ и исти су јавно доступни.

Када је ријеч о закључивању и реализацији уговора, Закон о јавним набавкама је дефинисано да се уговор о јавној набавци закључује у складу са законима о облигационим односима у Бих⁹, као и да се на одговорност уговорних страна за испуњавање обавеза из уговора о јавној набавци примјенују одговарајуће одредбе закона о облигационим односима у Бих¹⁰.

Тендерска документација је основ за закључење уговора и било каква одступања приликом закључења и реализације уговора у односу на тендерску документацију су у супротности са Законом о јавним набавкама. Иако се уговори закључују у складу са законима о облигационим односима у Бих, Закон о јавним набавкама уређује да се услови из тендерске документације и цијена не могу мијенјати приликом дојављеног уговора о набавци, осим ако се у тендерској документацији предвиђа одређа о промијенљивости цијене, али таква одређања треба да буду унесена у уговор о јавној набавци. Закон о јавним набавкама такође уређује и питање ништавости уговора, на начин да се уговор сматра испуњеном ништавним уколико изабрани понуђач не достави гаранцију за извршење уговора у року и на начин како је то тражено тендерском документацијом.

Питање реализације уговора у смислу количина, регулисано је Упутством за припрему модела П¹¹. У складу са овим Упутством, стварна набављена количина на основу закљученог уговора о јавној набавци не може да буде мања или већа од уговорене количине.

Оквирни споразум је споразум између једног или више уговорних органа са једним или више добављача, закључен у писаном облику, којим се дефинишу услови под којим могу да се додјеле уговори током одређеног периода у складу с предвиђеном цијеном и, гдје је могуће, предвиђеним количинама¹². Трајање

⁷ Службени гласник Бих број 80/14

⁸ <http://www.ein.gov.ba/>

⁹ Члан 72 Закона о јавним набавкама (Службени гласник Бих број 39/14)

¹⁰ Члан 118 Закона о јавним набавкама (Службени гласник Бих број 39/14)

¹¹ Службени гласник Бих број 80/14

¹² Члан 2 и члан 32 Закона о јавним набавкама (Службени гласник Бих број 39/14)



оквирног споразума не може да буде дуже од четири године, осим ако постоје оправдани разлози.

За разлику од уговора, приликом реализације оквирног споразума, стварна набављена количина на основу закљученог оквирног споразума може да буде једнака или мања од предвиђене оквирне количине. Међутим, стварно набављена количина по уговорима закључених на основу оквирног споразума не може да буде мања или већа од уговорене количине. Склопљени оквирни споразум даје сигурност институцијама у смислу сигурне реализације набавке током дужег периода. У пракси се оквирни споразуми најчешће склапају за предмете набавке за које не могу да се предвиде прецизне количине као што су храна, гориво, канцеларијски материјал и потрошни материјал и одржавање возила.

2.2. Управљање извршењима уговора

Јавна набавка је дуготрајан процес који може да се подијели у неколико фаза почев од планирања јавне набавке, објаве позива за подношење понуда, евалуације/оцјене понуда, додјеле уговора и реализације уговора. У било којој од ових фаза може доћи до измјена у процесу набавке, одустајања од набавке, као и до различитих законских изазова у смислу примјене законских одредби. Управљање процесом набавке у свакој од фаза у процесу јавне набавке је битно, како за тијела управе тако и за добављаче. Посматрано са временског аспекта, фаза реализације уговора, односно оквирног споразума, може да траје знатно дуже у односу на претходну фазу провођења поступка јавне набавке, што је приказано на наредној слици:

Слика 1. Просјечан број дана за провођење поступка јавне набавке и за реализацију уговора/ОС



Напомена У претходној илустрацији није приказано просјечно вријеме за планирање јавне набавке и израду тендерске документације јер током студије нису прикупљени детаљни подаци о трајању ових активности, а с обзиром на фокус студије, што свакако не умањује значај ових фаза у процесу јавне набавке

Претходна илустрација је урађена на узорку од 62 поступка јавне набавке који су анализирани током студије.¹³ Просјечан број дана за провођење поступка јавне набавке, односно од објаве набавке на порталу е-Набавки до додјеле уговора, износи око 2,5 мјесеца, док је просјечно вријеме реализације уговора/ОС око 16,5 мјесеци. И поред ове чињенице, фази реализације уговора о јавним набавкама је посвећено најмање пажње са аспекта Закона о јавним набавкама. Истовремено, фаза провођења поступка јавне набавке је регулисана Законом о јавним набавкама и низом других подзаконских аката. Иако успјешна реализација уговора зависи од

¹³ Преостала 2 поступка јавне набавке нису укључена јер исти нису објављени на Порталу е-набавки

¹⁴ Public procurement, Contract management, European Commission, OECD, 2011
¹⁵ Contract management guidelines, UK Office of Government Commerce – HM Treasury, Public Procurement guidance for practitioners, European Commission, February 2018, United Nations Procurement Manual, March 2010.

У циљу убрзања и унапређења процеса реализације уговора о јавним набавкама, бројне међународне и националне организације израдиле су смјернице и водиче за управљање реализацијом уговора.¹⁴ Један од таквих примјера је Кинар. Наиме, Дирекција за јавне набавке на Кипру је објавила свеобухватан Водич за јавне

реализације уговора. Детекују све евентуалне слабости и проблеме у самоме уговору и током уговора. У оквиру евалуације се врши процјена успешности реализације уговора и затварање уговора је активност у којој се констатује да ли су све обавезе из уговора реализоване и након тога се приступа процјени евалуацији реализованог

услуга и радова и радови спецификацијама из уговора. Процедуре пријема роба, услуга и радова треба да обезбиједат да примљена роба,

покова, уговорених количина и квалитета. У овом случају, потребно је да се прати да ли се добављач придржава добављач придржава обавеза из уговора током цијелог периода реализације. Праћење реализације обавеза добављача има за циљ да се обезбиједи да се

евентуалне измјене уговора. кореспонденцију са добављачем, рачуне, одобрења плаћања, гаранције, као и све реализације подразумјева уговор са техничким и другим спецификацијама, почетка до краја реализације уговора. Документација која се води током у склопу вођења уговорне документације потребно је евидентирати све радње од

континуираном унапређењу система јавних набавки. планирања, а давањем препорука за отклањање ових слабости се доприноси обезбјеђује детектовање свих слабости које су настале као резултат поштер уговора може да допринесе побољшању процеса планирања јавних набавки, јер може одступати од постављених услова. Такође, управљање реализацијом какви би резултати били да су остали понуђачи знали да се у реализацији уговора резултати избора најповољнијег понуђача били у другим околностима, односно до обесмишљавања цијелокупне система, јер се поставља питање какви би што представља кршење одређених услова или закона, у којима може довести везаних за реализацију уговора. Било какво одступање од уговорених услова, осим оптимално кориштење ресурса институтуја током предузимања активности најповољнијим условима уз фер и једнак третман свих добављача, као и се испуњење сврхе јавне набавке, односно набавке робе и услуга по роба, услуга и радова и затварања уговора и евалуације. На овај начин обезбјеђује пошт вођења уговорне документације, праћења реализације уговора, пријема најефективнији начин. Управљање уговорима се састоји од низа активности испуњавају своје обавезе у складу са уговором на најефикаснији и управљање уговорима управо има за циљ да обезбиједи да уговорене стране се обезбиједи да све стране у уговору испуњавају своје обавезе.¹⁵

предузимања адекватних мјера, већ се реализацијом мора управљати на начин да Управо из тог разлога реализација закључених уговора се не може приступити без укључује више актера и може да захтјева знатно више ресурса од планираних документације), закључени уговори су често комплексни и сама реализација претходних фаза у процесу набавке (планирања, израде тендерске





набавке¹⁶ којим су обухваћене све фазе у процесу јавних набавки. У оквиру овог водича су дате и смјернице за управљање реализацијом уговора о јавним набавкама и дефинисане су процедуре плаћања, пријема роба, вођење евиденција, извјештавање и евалуација извршених уговора

2.3. Транспарентност/праћење јавних набавки

На нивоу ЕУ у просјеку се издваја око 15% БДП за набавку различитих роба, услуга и радова. Процјене указују да корупција повећава трошкове уговора о јавним набавкама од 4-15%.¹⁷ Знатно више забрињавајућа чињеница је да корупција у јавним набавкама компромитује реализацију циљева јавних политика, као што су изградња путева, школа и болница. Претходно наведено указује зашто јавне набавке требају да буду транспарентније и ефикасније. Транспарентно објављивање података о јавним набавкама треба да омогући јавности увид у процесе јавних набавки, чиме се јача надзор над јавним набавкама. С тим у вези, бројне студије рађене на тему јавних набавки^{18, 19} препоручују да се информације о процесима јавних набавки учине доступним на централним веб порталима јавних набавки у форматима који су једноставни за употребу.

Објава података о јавним набавкама отвара низ додатних могућности како за владе тако и за саме понуђаче. Прикупљање и објава података о јавним набавкама владама омогућава израду додатних анализа чиме се даље стварају услови за учење и унапређење система јавних набавки. Са друге стране, објавом података о јавним набавкама пружа се могућност актуелним и потенцијалним понуђачима да изврше процјене властитих понуда и учинака што, у коначници, треба да допринесе унапређењу конкуренције, а самим тиме и стварању повољнијих аранжмана у процесима јавних набавки за тијела јавне управе.

Потребно је напоменути да је транспарентност битна у свим фазама набавке. Међутим, регулаторни оквир јавних набавки па самим тиме и системи објаве података о јавним набавкама дефинише јавне набавке до момента закључивања уговора. Подаци везани за имплементацију уговора се евидентирају у системима финансијског управљања који нису повезани са централним порталима на којима се објављују подаци о јавним набавкама. Неповезаност ових система отежава праћење јавних набавки од стране јавности, али и мјерење учинака јавних набавки. Осим тога, повећава се и ризик од корупције јер заинтересоване стране, попут добављача који су учествовали у поступку јавне набавке, нису у прилици да реагују и укажу на непоштивање услова на основу којих су добављачи изабрани и темељем којих им је додијелен уговор.

Недостајући, непотпуни или погрешни подаци објављени на централним порталима јавних набавки такође представљају проблем код транспарентности података о јавним набавкама. Тако се, у склопу студије под називом „Према транспарентнијем и ефикаснијем уговарању - Јавне набавке у ЕУ“²⁰, даје препорука владама да уведу централизоване механизме контроле који ће изрицати казне у случају пропуста да се објаве подаци или у случајевима кад се објављују непотпуни и нетачни подаци. Казне у екстремним случајевима би могле да се буду

¹⁶ <http://www.publicprocurementguides.treasury.gov.cy/OHS-EN/HTML/index.html>

¹⁷ Извор: Towards More Transparent and Efficient Contracting - Public Procurement in the European Union, Mara Mendes, Open Knowledge Foundation Germany, Mihály Fazekas, University of Cambridge

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

¹⁹ Отворене јавне набавке у БиХ-стање и перспективе у свијетлу међународних стандарда, Фонд отворено друштво БиХ, Transparency БиХ, 2015

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



замрзавање/заустављање тендера или плаћања у току реализације уговора док се не објаве информације.

Примјер добре праксе када је ријеч о транспарентности јавних набавки у свим фазама процеса јавне набавке је Португал. Наиме, Португал је једна од првих земаља ЕУ која је направила значајан искорак по питању транспарентности јавних набавки у свим фазама процеса. Информације о свим фазама процеса јавних набавки у Португалу се објављују на једном мјесту, односно централном порталу јавних набавки²¹ од 2009. године. На порталу се објављују сви јавни позиви, одлуке о изузецима, сви уговори о јавној набавци који су склопљени на основу отвореног, ограниченог и преговарачког поступка, те такмичарског дијалога, као и амандмани на уговор који износе више од 15% од оригиналног уговора. У оквиру централног портала јавних набавки успостављена је и страница која омогућава увид у извршење уговора о јавним набавкама радова.

Поред Португала, и Словачка се издваја као примјер добре праксе. Наиме, Словачка је усвојила измјене Закона о слободи приступа информацијама 2011. године којима се прописује да сви уговори о јавним набавкама ступају на снагу тек онда када се објаве онлине. Уговори који се не објаве три мјесеца након потписивања престају да буду валидни. Објављивање уговора получило је бројне резултате. Удио поступака у којима учествује само један понуђач пао је са једне половине на трећину, а медији су објављивали приче о јавним набавкама у просјеку 25% чешће него раније. Просјечан број понуђача у поступцима 2010. године износио је 1,6, док је четири године након увођења обавезног објављивања уговора број понуђача порастао на 3,7. Обавеза објављивања обухвата и амандмане на уговоре, чиме се обезбјеђује потпуна транспарентност у том домену. Слиједећи примјер Словачке, и у другим земљама Југоисточне Европе су покренуте иницијативе за јавну објаву закључених уговора о јавним набавкама.²²

²¹ <http://www.base.gov.pl>

²² Транспарентност јавних набавки у Босни и Херцеговини. Између теорије и праксе, Аналитика – Центар за друштвена истраживања, 2015.



3. НАЛАЗИ

Поглавље у наставку описује налазе ревизије подијељене у два потпоглавља. У првом потпоглављу представљени су недостаци системског праћења реализације уговора и контролних механизма објаве поузданих података о реализацији уговора, док су у другом дијелу презентоване активности институција приликом реализације уговора о јавним набавкама, укључујући и недостатке системског уређења процеса реализације уговора о јавним набавкама.

3.1. Системско праћење реализације уговора о јавним набавкама и контроле објаве података о реализацији уговора

На нивоу институција БиХ није успостављен систем праћења реализације уговора који нуди могућност објаве свих података о реализацији уговора о јавним набавкама на једном мјесту. Постојећи системи, осим што не пружају могућност објаве свих података, не обезбјеђују ни тачне податке о реализацији уговора у институцијама БиХ. Један од разлога непостојања тачних података је и чињеница да нису одређена тијела која би обезбиједила контролу поузданости објављених података од стране институција БиХ, а постојећи системи финансијског управљања се не користе у сврху унапређења надзора/контроле над финансијским и количинским реализацијама уговора.

Недостатак транспарентних система праћења реализације уговора и система надзора/контроле који ће обезбиједити поуздане информације о реализацији уговора има низ негативних посљедица, попут повећаног ризика од корупције, одступања од уговорних обавеза током реализације уговора, као и кршења Закона о јавним набавкама. Све наведено у коначници се може негативно рефлектирати на прорачун институција и довести до обесмишљавања цијелог процеса јавних набавки, јер се доводи у питање да ли су институције добиле најбољу вриједност за новац и да ли су обезбиједиле равноправан третман свих понуђача. Одсуство потпуних и поузданих информација о реализацији уговора отежава и провођење анализа/евалуација које би требале да допринесу унапређењу целокупног система јавних набавки.

3.1.1. Системско праћење реализације уговора о јавним набавкама

Одговарајући систем праћења реализације уговора о јавним набавкама није успостављен на нивоу институција БиХ. Не постоје ни поуздане евиденције које би на једном мјесту обезбиједиле транспарентан увид у закључене уговоре у институцијама БиХ, извјештаје о реализацији уговора који садрже податке о финансијским и количинским реализацијама, податке о испуњењу осталих елемената уговора попут рокова испоруке, гаранција, као и свих других елемената уговора који су релевантни за извршење уговора, а посебно оних који су били одлучујући за избор најповољнијег понуђача.

И поред чињенице да је успостављен информациони систем јавних набавки (портал е-Набавке) у оквиру кога се уносе подаци о закљученим уговорима²³, као и обавеза институција БиХ да извјештавају о реализацији уговора на својим интернет страницама, у коначници нису обезбјеђени подаци који би на транспарентан начин и на једном мјесту омогућили свим заинтересованим странама увид у садржај закључених уговора и извјештаје о реализацији истих.

Портал е-Набавке не омогућава увид у садржај закључених уговора и не пружа информације о реализацији уговора, са изузетком ОС гдје је могуће пратити финансијску реализацију на основу појединачних уговора који се закључују током

²³ Више о порталу е-Набавке погледати на следећем линку <https://www.ejn.gov.ba/>



реализације ОС. Подаци о закљученим уговорима који се уносе на портал су вриједност закљученог уговора/ОС, трајање уговора/ОС, датум закључења уговора и назив добављача са којим је закључен уговор. Портал е-Набавке такође нуди могућност јавног увида у претходне податке, али, као што је већ наведено, не обезбеђује увид у садржаје уговора ²⁴

Поред свих наведених ограничења, портал е-Набавке не пружа ни поуздане информације о вриједности закључених уговора. Наиме, приликом анализе закључених уговора/ОС из 7 институција из узорка, констатована су значајна одступања код објаве уговора закључених на основу ОС, што је приказано у наредној табели.

Табела 4. Преглед одступања вриједности уговора на порталу е-Набавке у односу на стварну реализацију²⁵

		Број закључених реализованих ОС ²⁶	Вриједност закључених уговора на основу ОС на порталу е-Набавке	Стварна реализована вриједност по ОС
1	РАК	0	-	-
2	СЗП	7	76 409,66	1 093 978,95
3	МКТ	3	73 538,24	76 408,55
4	УИНО	4	442 819,29	164 844,66
5	ГП	0	-	-
6	УЗЗБ	0	-	-
7	АШСУК	0	-	-
УКУПНО		14	892.767,19	1.335.232,16

Извор: Канцеларија за ревизију

У претходној табели су приказани подаци о реализованим ОС из узорка. С тим у вези, приказане су вриједности закључених уговора на основу ОС објављених на порталу е-Набавке и подаци о стварним реализацијама ОС. Подаци са портала се не подударају са стварним реализацијама ни у једној од 3 институције код којих су реализовани ОС током посматраног периода. Према подацима са портала е-Набавке, вриједност реализације ОС за 14 реализованих ОС у три институције је преко 0,5 милиона КМ, док је увидом у реализације 14 ОС током ревизије утврђена реализација у износу од преко 1,3 милиона КМ. На основу података са портала е-Набавке, јавност би требала да има увид у финансијску реализацију ОС, с обзиром на то да се током реализације ОС закључују уговори на основу чијих вриједности може да се прати и реализација ОС под законском претпоставком да се закључени уговори реализују. Међутим, и поред претходних претпоставки, портал е-Набавке не нуди податке који одражавају стварно стање финансијске реализације ОС.

Разлог оваквог стања лежи у чињеници да већина институција БиХ из узорка, приликом реализације ОС, у већини случајева не закључује појединачне уговоре у складу са Законом о јавним набавкама (више о овоме погледати у поглављу 3.1.4.)

²⁴ АЈН, као институција БиХ надлежна да осигура правилно провођење Закона о јавним набавкама (члан 92. Закона о јавним набавкама), је успоставила портал е-Набавке. Тренутно, саржа портала није праћење реализације уговора, али се у склопу портала објављују подаци који се односе и на реализацију уговора. С тим у вези, институције БиХ су, према Закону о јавним набавкама и подзаконским актима, обавезне да на порталу е-Набавке уносе податке о закљученим уговорима.

²⁵ У табели су приказани износи са ПДВ-ом.

²⁶ У колони нису приказани реализовани оквирни споразуми за авио карте из разлога што се обрачун ПДВ-а врши на износ провизије добављача. На порталу е-Набавке се приказују вриједности уговора без ПДВ-а тако да, у овом случају, није било могуће обрачунавање ПДВ-а на укупан износ приказаних вриједности уговора.



тако да ни укупни подаци о броју и вриједности закључених уговора на порталу е-Набавке не приказују стваран број и вриједност закључених уговора

Потпуни и тачни подаци о реализацији уговора о јавним набавкама нису обезбјеђени ни у склопу прописаних образаца које су институције обавезне да објављују на својим интернет страницама²⁷. Наиме, прописани обрасци за праћење реализације уговора које институције требају да објаве на својим страницама не нуде могућност увида у закључене уговоре, као ни могућност увида у све податке везане за реализацију уговора, као што су реализоване количине. Оваквим приступом се ускраћује могућност свим заинтересованим странама да реагују у случају евентуалних одступања. Осим тога, реализоване количине могу да играју значајну улогу приликом одабира најповољнијег понуђача за склапање ОС, односно за набавку роба и услуга за које се не могу планирати прецизне количине. Приликом креирања понуда, потенцијални добављачи одређују цијене сваке робе и услуге која се набавља на основу процјене количина које ће се реализовати. Уколико се потенцијалним добављачима омогући увид у историјске податке о претходним потрошњама роба и услуга по ОС, добављачи ће бити у прилици да врше процјене и прилагођавају своје понуде на основу егзактних показатеља, а институције да добију повољније понуде. Ниске реализације планираних количина могу да имају негативан утицај на крајњи исход набавке, што је приказано у поглављу 3.2.5.1 на примјеру студије случаја.

Поред тога што прописани обрасци не пружају могућност објаве свих података о реализацији уговора, институције из узорка, у већини случајева, исте и не ажурирају редовно. Наиме, на узорку од 53 закључена и реализована уговора/ОС у седам институција БиХ, констатовано је да већина институција не објављује све потребне податке везане за реализацију уговора, што је приказано и наредној табели.

Табела 5. Преглед објаве података о реализацији уговора²⁸

	Институција	Подаци о реализованим ревидираним уговорима/ОС из узорка		Подаци о реализованим уговорима/ОС из образаца о праћењу реализације	
		Број уговора	Вриједност реализације уговора	Број уговора/ОС	Вриједност уговора
1	РАК	10	187 779,05	0	-
2	СЗП	9	1 291 685,55	0	-
3	МКТ	8	322 841,58	7	289 130,49
4	ГП	6 ²⁹	1 563 207,83	5	1 555 641,83
5	УИНО	8	948 721,86	0	-
6	УЗЗБ	3	94 456,8	1	23 868
7	АШСУК	9 ³⁰	233 578,06	4	136 412,81
УКУПНО		63	4 427 770,71	17	2 004 053,11

Извор: Канцеларија за ревизију

²⁷ СМ БиХ је, на приједлог АЈН, прописао обавезу објаве образаца за праћење реализације уговора на интернет страницама институција (примјер обрасца видети у прилогу 2). У склопу прописаног обрасца, институције БиХ су обавезне да на својим интернет страницама објављују податке као што су назив добављача са којим је склопљен уговор, вриједност закључених уговора, период трајања уговора и гаранције, као и податке о реализацији уговора, попут датума потпуне реализације уговора/ОС са укупном утрошеном вриједности и опис измене основних елемената уговора са датумом измене.

²⁸ У табели су укључени и подаци о два уговора који су раскинути током реализације уговора из разлога што су институције обавезне да у обрасцима прикажу податке и о раскинутим уговорима.

²⁹ Укључени су и уговори који су раскинути (авио-карте).

³⁰ Приказан податак и о уговору који је раскинут.



Из претходне табеле се може видјети да од 53 реализована уговора/ОС, у обрасцима за праћење реализације уговора за само 17 њих су објављени потпуни подаци о реализацији, односно датум реализације и утрошена вриједност. Према доступним подацима на основу објављених образаца, укупна вриједност утрошених средстава за 53 реализована уговора/ОС је око 2 милиона КМ, док је стварна реализација 53 ревидирана уговора/ОС преко 4 6 милиона КМ.

3.1.2. Контрола објаве података о реализацији уговора о јавним набавкама

На нивоу институција БиХ нису успостављене одговарајуће контроле које би обезбиједиле објаву тачних и поузданих података везаних за реализацију уговора у институцијама у систему праћења реализације уговора. СМ БиХ није дефинисао тијело које би вршило контролу објаве оваквих података.

АЈН је дата могућност изрицања санкција за кршење одредби Закона о јавним набавкама, међутим, Закон није предвидио санкције за кршење обавезе објаве података о реализацији уговора у склопу образаца. СМ БиХ је, на приједлог АЈН, донио Упутство³¹ на основу кога су институције БиХ обавезне да објављују податке о реализацији уговора у склопу образаца за праћење реализације уговора. Међутим, СМ БиХ није задужио ни једну институцију да врши надзор/контролу на примјеном Упутства. Осим тога, АЈН не прати реализацију законске одредбе која се односи на објаву образаца о реализацији уговора ни у склопу извјештаја о мониторингу поступака јавних набавки³².

И поред чињенице да је у Стратегији развоја јавних набавки БиХ 2016-2020³³ планирано јачање надзора и контроле извршења уговора јавних набавки, представници АЈН су нагласили да у овој институцији тренутно немају ни капацитета, али ни надлежности да се баве овим питањем. Такође, саговорници из АЈН су навели да је АЈН тражила додатна финансијска средства од СМ БиХ за испуњавање додијелених задатака, али иста нису одобрена.

Одговарајући надзор/контрола над подацима о реализацији уговора није обезбјеђена ни у склопу система финансијског управљања (ИСФУ) на начин да је обезбјеђено количинско и финансијско евидентирање реализације уговора/ОС. У оквиру ИСФУ система се евидентирају све трансакције, односно финансијске реализације уговора о јавним набавкама. Међутим, ИСФУ систем се не користи у сврху количинског праћења реализације уговора што представља посебан проблем код уговора са сукцесивним испорукама, односно оквирним споразумима

Тренутно, ИСФУ систем се користи за финансијско праћење реализације уговора по добављачима са којима институције имају закључене уговоре. Слабости оваквог начина праћења реализације уговора се огледају у чињеници да институције имају више закључених уговора са истим добављачем па се приликом оваквог праћења реализације уговора приказују износи за све уговоре са истим добављачем са којима институција има закључен уговор. У таквим ситуацијама вриједности сваког закљученог уговора могу да се одреде ручним прегледом и сабирањем сваке појединачне фактуре. Међутим, и ручно сабирање сваке фактуре је отежано

³¹ Упутство о објави основних елемената уговора и измена уговора (Службени гласник БиХ број 56/15)

³² Суштина ових мониторинг извјештаја се заснива на утврђивању неправилности у поступцима јавних набавки и АЈН даје препоруке за отклањање уочених неправилности. Међутим, АЈН у склопу ових извјештаја није скретала пажњу на проблем који постоји у вези са објавом образаца о реализацији уговора

³³ СМ БиХ је, на 77 седници одржаној 13. 10. 2016. године, усвојио Стратегију развоја јавних набавки БиХ за период 2016-2020.



услијед чињенице да институције, у извјештају из ИСФУ система у колони *Опис фактуре*, не наводе на који се уговор фактура односи. Примјер извјештаја из ИСФУ система са прегледом реализације по добављачу је приказан у прилогу 3

Иако ИСФУ систем нуди могућност и количинског евидентирања роба и услуга које се наручују приликом реализације уговора, исти није у потпуности прилагођен за збирно евидентирање и праћење финансијских и количинских реализација уговора који би обезбиједили једноставан преглед и праћење реализација уговора/ОС. На овај начин ИСФУ систем би, осим могућности боље контроле, представљао и подршку институцијама приликом праћења количинских и финансијских реализација уговора/ОС. Услијед тренутних ограничења ИСФУ система, институције користе различита рјешења за праћење количинских и финансијских реализација уговора о чему ће бити више ријечи у поглављу 3 2.3. Према ријечима саговорника из МФТ, ова институција није никада добила захтјев од институција за кориштењем ИСФУ система у сврху количинских и финансијских праћења уговора. С друге стране, поједини саговорници из институција из узорка су изјавили да нису уводили информациона рјешења за праћење реализације уговора, из разлога што су очекивали да ће МФТ да предузме иницијативе како би се овај проблем ријешо кроз ИСФУ систем.

3.1.3. Посљедице одсуства одговарајућег система праћења и контроле података о реализацији уговора о јавним набавкама

Услијед одсуства одговарајућег система праћења и контроле заинтересоване стране, попут потенцијалних добављача и понуђача који су се надметали у поступку набавке за добијање уговора, као ни шира јавност, немају могућност транспарентног увида на једном мјесту у поуздане податке о реализацији уговора. На овај начин ускраћена је могућност свим заинтересованим странама да реагују на одступања, током реализације уговора, у односу на уговорене обавезе и законске одредбе. Било какво поступање супротно одредбама Закона о јавним набавкама доводи све понуђаче који су се надметали за уговор у неравноправан положај, не обезбјеђује набавке по најповољнијим условима и излаже буџет институција БиХ ризику од потенцијалних тужби од стране добављача.

Такође, постојећи системи праћења реализације уговора, осим што не обезбјеђују увид у све потребне податке о реализацијама уговора на једном мјесту, истовремено оптерећују и рад институција. Наиме, једни те исти подаци се два пута уносе у два различита извјештаја/обрасца, у портал е-Набавке и у обрасце за праћење реализације уговора

Одсуство одговарајућег праћења и контроле реализације уговора има за посљедицу и низ одступања од Закона о јавним набавкама током реализације уговора. Наиме, тестирањем уговора/ОС из узорка уочена су значајна одступања приликом реализације ОС од прописа којима се уређује систем јавних набавки, што је приказано у наредној табели.



Табела 6. Преглед утврђених неправилности у институцијама из узорка приликом реализације ОС

Рад. Бр.	Институција	Број ревидираних ОС	Вриједност ревидираних ОС	Број ОС код којих нису закључивани појединачни уговори у складу са Законом о ЈН	Вриједност ОС код којих нису закључивани уговори у складу са Законом о ЈН
1.	РАК	1	94 017,09	0	0,00
2.	СЗП	9	2 780 277,33	8	1 730 277,34
3.	МКТ	4	142 650,47	4	142 650,47
4.	ГП	7	5 153 901,52	0	0,00
5.	УИНО	7	892 798,86	7	892 798,86
6.	УЗЗБ	1	35 000,00	1	35 000,00
7.	АШСУК	0	0,00	0	0,00
УКУПНО		29	10 000 000,00	20	3 800 000,00

Извор: Канцеларија за ревизију

Из претходне табеле се може видјети да од укупно 29 прегледаних ОС, у 20 њих, чија укупна вриједност прелази 2,8 милиона КМ, се не закључују појединачни уговори у складу са Законом о јавним набавкама, односно појединачни уговори се никако не закључују, закључују али се реализују дјелимично и закључују се ради задовољавања форме, али сама реализација се не одвија у складу са истим. Реализацијом ОС без закључивања уговора институције се излажу ризику правне несигурности у односу са добављачима са којима је закључен ОС, односно ризику да приликом реализације уговора не добију робу, радове и услуге у складу са уговореним условима

Такође, код 11 од 35 тестираних уговора констатовано је да су институције закључивале уговоре умјесто оквирних споразума. Наиме, ради се о уговорима о набавци роба и услуга гдје нису могле да се утврде тачне количине тако да је реализација ових уговора била дјеломична што је у супротности са подзаконским прописима о јавним набавкама³⁴ према коме набављена количина не може да буде мања или већа од уговорене количине. Закључаванијем уговора умјесто ОС институције БиХ се такође излажу правном ризику склапања уговора супротно прописима

Током студије констатован је и случај додатне набавке роба не примјењујући процедуру прописану Законом о јавним набавкама. Наиме, утврђено је да је Гранична полиција набављала додатне количине полицијске униформе на начин да је закључивала протоколе о споразумном поравнању потраживања, којим прихвата да добављач умјесто плаћања пенала по основу кашњења испоруке, достави додатне количине полицијске униформе у износу од 26 685,98 КМ и 39 981,95 КМ. Обрачунати пенали требали су да буду дио јавних средстава, а трошење истих за набавку полицијске униформе требало је да се изврши на начин како то прописује Закон о јавним набавкама. Гранична полиција, поступајући на овај начин, онемогућила је осталим понуђачима који се баве предметном набавком учешће у набавци и тиме их ставила у неравноправан положај. Осим тога, због непровођења процедуре јавне набавке, није потврђено да је обезбјеђена најбоља вриједност за новац

³⁴ Упутство за припрему модела ТД (Службени гласник БиХ 90/14)



3.2. Активности институција БиХ током реализације уговора о јавним набавкама

У овом поглављу представљене су активности институција БиХ током реализације уговора о јавним набавкама на које првенствено утичу недостаци системског уређења управљања извршењима уговора о јавним набавкама. Такође приказано је и на који начин институције БиХ документују предузете активности током реализације уговора, на који начин прате финансијске и количинске реализације уговора, као и начин на који врше пријем роба и услуга и анализирају реализацију уговора.

3.2.1. Системско уређење процеса реализације уговора о јавним набавкама

На нивоу институција БиХ није обезбјеђен системски приступ у уређењу процеса реализације уговора о јавним набавкама, као што је то случај у другим државама ³⁵ Сам процес реализације уговора није регулисан Законом. Поред тога, СМ БиХ није уложио посебан напор да уведе ред у ову област имајући у виду пропусте који се дешавају, али и чињеницу да је БиХ, према истраживањима Транспаренцу Интернационал, земља са високим степеном корупције³⁶.

Нису обезбјеђене смјернице институцијама за управљање процесом реализације уговора са инструкцијама и упутствима којима би се на системски начин уредило документовање предузетих радњи током реализације уговора, праћење реализације уговора, пријем роба и услуга као и евалуација реализованих уговора.

Тренутно је, на нивоу институција БиХ, реализација уговора дјеломично регулисана и то само у сегменту плаћања добављачима. МФТ, као институција надлежна за извршење буџета, је дјеломично дефинисала питање реализације уговора о јавним набавкама у склопу Правилника о рачуноводству са рачуноводственим политикама и процедурама за кориснике буџета институција БиХ³⁷. Овим Правилником се дефинише начин плаћања добављачима па је, с тим у вези, прописана обавеза књижења и плаћања финансијских обавеза на основу књиговодствених исправа као што су наруџбенице, отпремнице и записници које представљају недвосмислен доказ да је настала пословна промјена. У случају реализације уговора, приликом плаћања добављачу, уз рачуне добављача се прилажу књиговодствене исправе као што су наруџбенице које представљају доказ да је роба наручена, отпремнице које представљају доказ да је роба испоручена у складу са уговором и на основу ових исправа се врши евидентирање обавеза у ИСФУ систем и плаћање добављача. Међутим, осим књиговодствених исправа дефинисаних овим Правилником, не постоје смјернице којима се детаљније регулише процес реализације уговора о јавним набавкама.

Анализом Закона о ЈН и подзаконских аката констатовано је да се, у оквиру ове регулативе, не дефинишу процеси везани за реализацију уговора, осим обавезе институција да објављују податке о реализацији³⁸ и одредбе према којој се на

³⁵ У другом поглављу су приказани примјери добре праксе у области уређења процеса реализације уговора о јавним набавкама.

³⁶ БиХ се, према резултатима Индекса перцепције корупције Transparency International, налазила на 83 мјесту, од укупно 178 земаља у 2016 години.

³⁷ Правилник о рачуноводству и рачуноводственим политикама и процедурама за кориснике буџета институција Босне и Херцеговине, број 01-08-02-1-1515-1/15, 04 02 2015.

³⁸ Члан 75 Закона о јавним набавкама (Службени гласник БиХ 39/14).

Из претходне табеле се може видјети да ни у једном од претходних уговора није успостављен регистар/фајл у коме су на једном мјесту хронолошки документоване све предузете радње везане за реализацију уговора у 32 случаја констатовано је дјеломично документовање свих предузетих радњи приликом реализације уговора о јавним набавкама на једном мјесту, док код остала 32 случаја нема документовања, односно не постоји фајл унутар којег се хронолошки документују све радње током реализације уговора/окупирних споразума (постовање оваквог регистра/фајла би омогућило праћење тока реализације уговора и обезбиједило блатеромено испуњење свих обавеза из уговора као и доказе на основу којих се могу да се утврде све чињенице везане за реализацију уговора

Извор: Канцеларија за ревизију

Рад.	Институција	Јуни	Јули	Август	Септембар	Октобар	Укупно
1	РАК	-	2	8	10	10	30
2	СЗП	-	11	-	11	-	22
3	МКТ	-	5	3	8	-	16
4	ЛП	-	5	7	12	-	24
5	УИНО	-	1	9	10	-	20
6	УЗЗБ	-	3	1	4	-	8
7	АШСЖК	-	5	4	8	-	17
Укупно			22	51	53	22	150

Табела 7. Преглед вођења документације о реализацији уговора о јавним набавкама

Систем документовања који се користи у институцијама БиХ не омогућава потпу увид у ток реализације уговора о јавним набавкама, што отежава предузимање потребних активности како би се обезбиједило испуњење свих обавеза од стране добављача. Већина институција БиХ из узорка не документује предузете радње током реализације уговора на одговарајући начин. На узорку од 7 институција БиХ анализирана су 64 уговора/окупирних споразума о јавним набавкама који су реализовани или чија је реализација у току и констатовано је да, у већини случајева, нису успостављени регистар/фајлови у оквиру којих се хронолошки и на једном мјесту документују све предузете радње везане за реализацију уговора о јавним набавкама. Наведено је приказано у наредној табели.

Документовање свих радњи током реализације на једном мјесту представља предуслов ефикасног контроле, праћења реализације уговора и привременог предузимања одговарајућих активности. Свесност у документовању могу у конвенту довести до обесмишљавања циљевих процеса јавних набавки.

3.2.2. Документовање предузетих радњи током реализације уговора

Недостатак смјерница чини циљокупан процес јавних набавки непотпуним јер реализација уговора, као фаза у процесу јавних набавки, није уређена на системски начин. Ни институције БиХ не предузимају потребне мјере како би обезбиједиле ефикасно управљање реализацијом уговора, што представља једну од последица недостатка системског приступа овом проблему. Активности институција БиХ током реализације уговора су описане у наредним потпоглављима

Одговорност уговорних страна за испуњавање обавеза из уговора о јавној набавци примјенују одговарајуће одредбе закона о облигационим односима у БиХ²⁹.



40 Ст. лист БИХ/4/14
 41 Стандарди унутрашње контроле у институцијама БИХ. Ст. лист БИХ 61/14
 42 Кључа улазних рачуна у кључу улазних рачуна се архивирају сви испоручени рачуни институцијама са претходним исправима (отпремници, зависници о примопрејми) које представљају доказ да је роба испоручена или услуга пружена

С друге стране, овакав начин документовања код уговора са сујективним испорукама и оквирних споразума не омогућава увид у ток реализације уговора на једном мјесту из разлога што се реализација уговора састоји од више испорука

организационе јединице задужене за финансијско управљање. Рачун који се са претходном документацијом одлаже у регистар у оквиру оваких уговора састоји од једне испоруке и на основу исте се поставља један реализације уговора са једнократним испорукама из разлога што се реализација испоруке Овакав начин документовања омогућава дјеломичан увид у ток слања наруџбенице како би могло да се утврди да долазљив поштује рокове од стране долазача у роковима предвиђеним у уговору или докази о датуму остали кораци током реализације уговора попут достављања банкарских гаранција учествовала у пријему Међутим, у оквиру оваких регистара се не документирају сви подаци испоручена, да ли је испоручена у складу са уговором и која су лица радних налога и на основу ове документације може да се утврди када је долазача су приложени пратњи документи попут отпремнице или зависника, оквиру организационих јединица задужених за финансијско управљање Уз рачун роба, прилажу уз постављање рачуна долазача, који се одлажу у регистре у уговора о набавци, наруџбеница, отпремница, као и зависника о примопрејми Институције приликом реализације уговора велину пратње документације, попут унутрашње контроле⁴¹.

Услови за етично, економично и ефикасно пословање у складу са Стандардима документовања активности из разлога што нису предузимале мјере на стварању ове чињенице, институције БИХ се не могу оправдати за одсуство хронолошког Одржком о канцеларијском пословању у институцијама БИХ⁴². Међутим, и поред се не проводи из разлога што на нивоу институција БИХ ова обавеза није прописана пријема сговорника, документовање свих радњи у вези са реализацијом уговора предузетих радњи током реализације уговора у заседне перистрефејлове. Према интерним актима реглисано питање хронолошког документовања свих документације лежи у чињеници да ни једна од институција из узорка нема својим један од разлога оваквог одсуства хронолошког документовања/уредног вођења

реализације оквирних споразума. Идући могућност пратње трага документације, односно дјеломичан увид у ток документација везана за реализацију похрањена у различитим фајловима, систем реализацију предметног уговора. На овај начин, и поред чињенице да је за сваку испоруку постоји ознака у којем фајлу су похрањени документи везану за документације везане за реализацију уговора, односно сваке испоруке на начин да реализација уговора Информациони систем у СЗП идући могућност пратње трага успоставила информациони систем за пратње количинских и финансијских споразумама представља СЗП. Наиме, у СЗП је констатована дјеломична успоставља документовања и у случају оквирних споразума из разлога што је СЗП међу прегледаним случајевима уговора са сујективним испорукама и оквирним и оквирних споразума који могу да се закључе на период до четири године. Изузетак одсуство документовања су уговори у оквиру којих су вршене сујективне испоруке вршене једнократне испоруке роба или услуга. Случајеви код којих је констатовано свих предузетих радњи на једном мјесту констатована код уговора у којима су Оваје је битно напоменути да је дјеломична успоставља регистра/документовања



44 Укупан број приказаних случајева у табели је мањи од укупног броја описаних случајева у тексту из разлога што се у једном случају нису могле утврдити чињенице везане за реализацију уговора по карти

43 У табели су приказане вриједности уговора/ОС са ЦДВ-ом са изузетком уговора о набавци авио-

у претходној табели се може видјети да у 18 од 64 ревидирана уговора, чија укупна вриједност премази 5 милиона КМ, нису испоштоване све уговорене обавезе од стране добavlјача или нису могле да се утврде све чињенице везане за реализацију уговора. Случајеви у којима је дошло до одступања од уговорених обавеза уговоре у неравноправан положај све понуђаче који су се наметали за добијање уговора у поступку јавне набавке јер услови из уговора диктирају и висину

Извор: Канцеларија за ревизију

Бр.	Иницијала	Број уговора/ОС	Вриједност уговора/ОС	Број уговора/ОС	Вриједност уговора/ОС	Број уговора/ОС	Вриједност уговора/ОС
1	ПАК	10	253 066,25	3	86 825,09	0	0,00
2	СЗП	11	2 977 983,39	0	41 000,00	0	0,00
3	МКТ	8	320 400,77	1	41 000,00	0	0,00
4	ЛП	12	6 709 543,35	9	4 664 610,49	0	0,00
5	УИНО	10	1 677 517,06	2	155 751,38	0	0,00
6	УЗЗБ	4	129 456,80	0	0,00	0	0,00
7.	АШСХ	9	283 203,08	3	119 695,94	0	0,00
		УКУПНО	12.381.171,24	18	5.077.882,90		

Табела 8. Преглед уговора/ОС у којима нису могле да се утврде све релевантне чињенице/нису испуњени сви услови*

У наредној табели су приказани случајеви реализације уговора/ОС у којима нису могле да се утврде све чињенице везане за реализацију уговора, као и случајеви у којима није обезбјеђено испуњење обавеза од стране добavlјача.

Чињенице везане за реализацију уговора представљају директну посљедицу недостатка уредног вођења документације. Током спровођења студије уочени су случајеви у којима добavlјачи нису испунили своје обавезе, као и случајеви у којима нису могле да се утврде све чињенице везане за реализацију уговора, што може да представља једну од посљедица недостатка хронолошког документовања свих активности током реализације уговора. Случајеви у којима добavlјачи нису испунили своје обавезе могу да имају и друге узроке, док случајеви у којима нису могле да се утврде све чињенице везане за реализацију уговора представљају директну посљедицу недостатка уредног вођења документације.

Одсуство хронолошког документовања може да има за посљедицу обесмишљавање електронске система јавних набавки. Наиме, одсуство хронолошког документовања ратни током реализације уговора отежава управљање извршењима уговора, односно праћење тока реализације и може да има низ негативних посљедица које се могу манифестовати на начин да институције проуштају правовремено предузети све радње како би обезбјеђиле испуњење свих обавеза од стране добavlјача као и да се не могу констатовати све чињенице везане за реализацију уговора.

3.2.2.1 Посљедице одсуства хронолошког документовања

роба или услуга током временског периода који, у случају реализације оквирних споразума, може да траје и до четири године.



45 Битно је напоменути да, након Закона о јавним набавкама познате само гаранцију за уредно извршење уговора, утврђено је да инститиције код закључивача ОС траже и гаранцију за уредно извршење ОС.

46 Потребно је напоменути да су табели приказане укључене вриједности ОС на основу којих су закључивачи уговора у којима се нису могле утврдити чињенице везане за гаранције за уредно извршење уговора као и случајеви у којима је утврђено да гаранција није достављена на начин како је то тражено документацијом и уговором/ОС. У тексту су приказани само износи уговора који су закључени на основу ОС приказаних у табели, а у којима се нису могле утврдити све чињенице везане за гаранције или је утврђено да гаранције нису достављене у складу траженом тендерском документацијом и уговором као и случајеви ОС у којима је тражена гаранција за уредно извршење уговора.

У три случаја реализације уговора/ОС (два случаја у АШСЈК и један у МКТ) чија вриједност је преко 65 000 КМ нису могле да се утврде чињенице везане за поштивање уговорених рокова испоруке. У овим случајевима не постоје писани трагови (маил, факс или доставница) на основу којих би се могло утврдити да ли су достављачи поштовали уговорене рокове испоруке.

Инститиције и поступци набавки код којих нису могле да се утврде све чињенице везане за гаранцију и код којих је утврђено да гаранција није достављена на одговарајући начин приказане су у Прилогу 4.

Разлога нису ни учествовали у поступку јавне набавке понуђачи (уколико је истих било) који нису могли да обезбеде гаранцију на из тор најповољнијег понуђача. У неравноправан положај су такође доведени и они који је могло утврдити на цијену понуде која је била прејудна приликом одбира односу на изабраног достављача, јер гаранције представљају трошак за понуђаче понуђачи који су се надметали за уговор се стављају у неравноправан положај у се не обезбеђујући достављаче гаранције на начин како је то тражено, сви остали стављају у неравноправан положај остале достављаче/понуђаче. Наиме, уколико уговора без достављаче гаранције, осим што крше закон, инститиције БиХ достављача на одговарајући начин, уговори нису понишteni реализацијом утврђени случајеви у којима гаранција за уредно извршење уговора није се доставља оном понуђачу чија је понуда по раним листи срџећа. Иако су уговором, закључени уговор се сматра веома нитавним и приједлог уговора извршење уговора на начин како је то тражено тендерском документацијом и тендерском документацијом и уговором/ОС, а укључена вриједност таквих уговора/ОС износи 283 678,90 КМ. 48 Недостављањем гаранције за уредно извршење уговора када је иста достављена такође, у 5 случајева (ТТ, УИНО и АШСЈК) је утврђено да гаранција није достављена на начин како је то тражено непостојање доказа када је иста достављена такође, у 5 случајева (ТТ, УИНО и везане за гаранцију односе се на непостојање доказа о достављању гаранције и износи 2 064 301,97 КМ. Случајеви у којима нису могле да се утврде све чињенице утврде у 8 случајева (ТТ, МКТ и УИНО) и укључена вриједност таквих уговора/ОС 49

Чињенице везане за гаранције за уредно извршење уговора нису могле да се хронолошки документовања свих предузетих радњи на једном мјесту. у којима нису могле да се поуздано утврде све чињенице су посљедица недостатка посла, као и доказе о поштивању уговорених висина провизије за услуге. Случајеви везане за поштивање рокова испоруке, достављање гаранција за добро извршење чињенице које нису могле да се утврде на основу доступне документације су

уговори. Уколико неће обезбеђивати спровођење свих услова на основу којих су додјелени другим ризичима, инститиције нису предале ни да проводе поступаке јавне набавке поставља се питање оправданости користења истих у поступку набављања. Цијене понуде достављача. Међутим, ако се не испуштују сви услови из уговора





Чињенице везане за висине уговорених услуга се нису могле утврдити у РАК-у у три случаја реализације уговора/ОС чија је укупна уговорена вриједност преко 95 000 КМ. Наиме, у уговору о набавци авио-карата испоручиоци су били у обавези да доставе и електронске карте из система за набавку карата на основу којих би се вршила провјера да ли се испоручилац карата придржава уговорене висине провизије што је и био један од услова у процесу надметања добављача на основу чега је добављач и изабран у поступку набавке. Међутим, током реализације уговора нису обезбјеђени докази на основу којих би се могло провјерити да ли се добављач придржава уговорене висине провизије. Такође, током реализације два уговора о сервисирању возила у РАК дефинисана је обавеза сервисера да приликом уградње дијелова обрачунава цијене које могу бити максимално 10% веће од тржишног просјека. Ипак, на основу доступне документације у РАК нису се могле утврдити чињенице везане за поштивање овог услова током реализације уговора.

Пропуштајући да предузму све мјере како би обезбиједили испуњење свих услова из уговора, а на основу којих је и склопљен уговор са изабраним добављачем, као и да документују све радње везане за реализацију уговора, институције стављају у неравноправан положај остале добављаче који су се надметали у поступку набавке за добијање уговора чиме се обесмишљава цјелокупан систем јавних набавки.

3.2.3. Финансијско и количинско праћење реализације уговора о јавним набавкама

Количинске и финансијске реализације представљају важан сегмент током саме реализације уговора и праћење ових сегмената представља значајну активност у склопу управљања реализацијом уговора како би се обезбиједила реализација уговорених количина и финансијских вриједности у складу са уговором и Законом о јавним набавкама. Било каква одступања у уговореним финансијским вриједностима или количинама могу да утичу на крајњи исход набавке, односно на набавку роба и услуга по најповољнијим условима уз фер и једнак третман свих добављача.

Тестирањем уговора/ОС из узорка констатовано је да институције из узорка у већини случајева не воде одговарајуће евиденције приликом реализације уговора са sukcesивним испорукама и ОС. Наиме, приликом реализације уговора са sukcesивним испорукама и ОС у институцијама БиХ из узорка у већини случајева нису вођене евиденције на основу којих би се могла пратити финансијска и количинска реализација на једном мјесту, а што је приказано у наредној табели.

Табела 9 Преглед евиденција о праћењу реализације уговора⁴⁷

РАК Бр.	Институција	Врста евиденција			
		Потпуно	Делумично	Нема	Укупно
1	РАК	4	4	-	8
2	СЗП	0	-	-	0
3	МКТ	1	3	-	4
4	ГП	3	4	-	7
5	УИНО	1	8	-	9
6	УЗЗБ	1	-	-	1
7	АШСУК	1	2	1	4
УКУПНО		20	21	1	42

Извор: Канцеларија за ревизију

⁴⁷ У табели су приказани уговори са sukcesивним испорукама и ОС. Иако је укупан број ових уговора /ОС у узорку 43, један уговор са sukcesивним испорукама није укључен из разлога што је уговор раскинут на самом почетку.

У осталим случајевима у којима су институције пратиле количинске и финансијске реализације уговора успостављене су ручне евиденције за посматрање уговора. Међутим, унутар ових институција није обезбеђено константно праћење

испоручених количина и финансијских реализација за сваку ставку. Уговорених количина и финансијских врпедности за сваку ставку из уговора, као и могућност прегледа тренутног стања по сваком уговору на начин да нуди приказ систем се уноси испоручене количине. Након уноса испоручених роба, систем нуди испоруку се креира у систему и након сваке испоруке уговорених количина роба, у цијелу реализације уговора/оквирног споразума, наручбеница за сваку подаци о називу добављача и уговорених роба, уговорених количинама и након закључивања уговора/оквирног споразума са добављачем у систем се уноси

извјештаја из евиденције у СЗП података у Прилогу 5.). реализоване количине и врпедности за сваки појединачни артикул (примјер односно називи сваког артикла, количине, уговорене врпедности, као и сваки уговор/оквирни споразум са сукупним испорукама уносе уговорене роде успоставила информациони систем праћења реализације уговора у који се за реализацију сваког уговора/ОС са сукупним испорукама. Наиме, СЗП је евиденције на основу којих је могуће пратити финансијску и количинску Примјер добре праксе код вођења евиденција је СЗП која је успоставила поуздане

по најповољнијим условима. типични на коначно испуњење сврхе јавне набавке, односно набавка роба и услуга по уговорима/ОС су важан сегмент приликом реализације уговора који могу оквирни споразумима, али не и о количинским. Међутим, реализоване количине да не дође до финансијских прекорачења по закљученим уговорима/односно финансијским реализацијама уговора о јавним набавкама, односно води се рачуна Према ријечима саговорника, у већини институција из узорка се води рачуна о

из система е-Набавке и извјештаја из ИСОУ система. сабирањем сваког појединачног рачуна добављача или уторевљањем извјештаја ситуацијама податак о финансијској реализацији се може добити једино ручним различитим подацима. Међутим, код ових институција се не може утврдити финансијска реализација оквирних споразума на основу евиденција из ИСОУ из евиденције из ИСОУ система. Међутим, код ових институција се не може утврдити евиденције ни о количинским ни финансијским реализацијама, већ се ослањају на сукупним испорукама у којима институције БиХ нису успоставиле посебне Случајеви у којима је констатовано да нема евиденција су реализације уговора са

количинских и финансијских реализација за све године. воде одвојено у различитим одјелњацима и евиденције које не садрже преглед војне само финансијске евиденције, количинске и финансијске евиденције се Дјеломична евиденција је констатована у случајевима у којима су институције

уговоре/ОС са сукупним испорукама. збирне евиденције о финансијским и количинским реализацијама за све тестиране испорукама. Из претходне табеле се може видјети да су само у СЗП и УЗЗБ вођење о финансијским и количинским реализацијама уговора/ОС са сукупним случајева у којима су вођене збирне евиденције које пружају увид на једном мјесту дјеломично вођење евиденција. Потпуно вођење евиденција је констатовано у 20 у количинску као и финансијску реализацију. У 21, од 42 случаја, констатовано је сукупним испорука/ОС не постоје збирне евиденције које би обезбједили увид Из претходне табеле се може видјети да у једном случају реализације уговора са





реализације свих уговора као што је то случај у СЗП гдје се на поуздан начин врши количинско и финансијско праћење реализације уговора

3.2.3.1 Посљедице одсуства праћења количинских и финансијских реализација

Одсуство вођења збирних евиденција о финансијским и количинским реализацијама уговора отежава управљање уговорима из разлога што институције БиХ нису у могућности да прате финансијску и количинску реализацију уговора. У институцијама из узорка је констатовано да не постоје поуздани подаци у свим ревидираним уговорима о реализованим количинама, као важним елементима уговора који у знатној мјери доприноси и избору најповољнијег понуђача. Осим тога, одступања реализованих количина у односу на планиране у коначници има за посљедицу да институције БиХ плаћају више за робе које су набавили од изабраног понуђача у односу на износ који би платиле да су изабрани други понуђачи који су се надметали за исти уговор што је и приказано на студији случаја у поглављу 3.2.5.1.

У наставку су приказани случајеви реализације уговора из узорка у којима се на основу доступних евиденција нису могле поуздано утврдити реализоване количине.

Табела 10. Преглед уговора/ОС у којима се нису могле утврдити реализоване количине

Ред. Бр.	Институција	Ревидирани уговори/ОС		Уговори/ОС у којима се нису могле поуздано утврдити реализоване количине по закључаном уговору/ОС	
		Број уговора/ОС	Вриједност уговора/ОС	Број уговора/ОС	Вриједност уговора/ОС
1	РАК	10	253 068,25	4	44 146,61
2	СЗП	11	2 977 983,93	0	0,00
3	МКТ	8	320 400,77	2	44 248,81
4	ГП	12	6 709 543,35	0	0,00
5	УИНО	10	1 677 517,08	4	652 180,00
6	УЗЗБ	4	129 456,80	0	0,00
7	АШСУК	9	283 203,08	1	17 842,50
УКУПНО		64	12 351 171,24	11	788 417,92

Извор: Канцеларија за ревизију институција БиХ

Из претходне табеле се може видјети да се у 11 случајева од 64 ревидирана уговора/ОС нису могле утврдити чињенице везане за количинске реализације уговорених роба, услјед недостатка поузданих збирних евиденција које би обезбиједиле увид на једном мјесту у финансијске и количинске реализације уговора. Уговори/ОС у којима се нису могле утврдити поуздане реализоване вриједности су уговори са сукцесивним испорукама и ОС чија укупна вриједност износи преко 0.7 милиона КМ

3.2.4. Пријем роба и услуга

Пријем роба и услуга је веома важна фаза која треба да обезбиједи пријем роба у квалитативном и квантитативном смислу. Циљ је да се обезбиједи испорука роба и услуга у складу са уговореним количинама и квалитетом. Значај одступања у количинама је приказан претходном поглављу, а оvdје се наглашава да свако одступање у квалитету има за посљедицу могуће обесмишљавање јавних набавки јер, осим што институција не добија оно што



је платила и уговорила, истовремено се поставља питање какве би услове понудили остали понуђачи у поступку јавне набавке да су знали да могу испоручити робу и услуге слабијег квалитета.

Већина институција из узорка није успоставила одговарајуће процедуре пријема роба и услуга са циљем стварања претпоставки да испоручене робе и услуге одговарају описаним карактеристикама из уговора.

Већина институција из узорка није успоставила процедуре којима се дефинише за које робе и услуге се врши комисијски пријем роба и услуга, као и вриједности испорука за које се врши комисијски пријем, процедура пријема и састав комисија за пријем роба и услуга.

У наредној табели је дата оцена успоставе процедура којима се уређује пријем роба и услуга у институцијама БиХ.

Табела 11. Преглед успостављених процедура о пријему роба и услуга

Ред. број	Институција	Процедура пријема роба и услуга		
		Потпуно	Дјеломично	Нема
1.	РАК			√
2.	СЗП		√	
3.	МКТ			√
4.	ГП		√	
5.	УИНО		√	
6.	УЗЗП			√
7.	АШСУК		√	

Извор Канцеларија за ревизију

Из претходне табеле се може видјети да ни једна од седам институција нема успостављене процедуре пријема роба и услуга којима се дефинише за које робе и услуге се врши комисијски пријем роба и услуга, вриједности испорука за које се врши комисијски пријем, процедуре пријема и састав комисија. У четири од седам институција је констатована дјеломична успостава процедура, док је у три констатовано да не постоје интерне процедуре којима се регулише пријем роба и услуга.

Овдје је потребно напоменути да УИНО, као и АШСУК, иако сврстане у категорију институција са дјеломично успостављеним процедурама, се ипак издвајају у односу на друге институције из ове категорије. Наиме, интерним актима⁴⁸ у АШСУК и УИНО је дефинисано да се комисијски пријем роба и услуга врши за стална средства⁴⁹. Међутим, у ове двије институције није дефинисана вриједност испорука за које се врши комисијски пријем роба и услуга што је и разлог зашто су сврстане у категорију дјеломичне успоставе процедура⁵⁰ Увидом у уговоре АШСУК и УИНО

⁴⁸ Инструкција о интерној процедури пријема и премјештања сталне имовине број 02-1994-1/07 од 28 08 2007 и Инструкција о изменама и допунама Инструкције о интерној процедури пријема и премјештања сталне имовине број 02-2-1657/13 од 15 07 2013 године, УИНО, Правилник о материјалном пословању Агенције за школовање и стручно усавршавање кадрова БиХ Број 19-6 2-02-20/11, 25 01 2011.

⁴⁹ Стална средства су средства која институције користи дужи временски период, у више циклуса репродукције, а најмање годину дана. Стална средства се дијеле на стална средства у облику ствари (земља, зграде, опрема и сл.) и на стална средства у облику права (патенти, лиценце и сл.). Примјер сталног средства су рачунари, аутомобили, софтвери и слично.

⁵⁰ АШСУК и УИНО су прецизно дефинисали процедуру пријема роба и услуга дефинишући робе и услуге за које је потребан комисијски пријем роба и услуга као и саму процедуру пријема роба и услуга а све са циљем како би се осигурало да испоручене робе и услуге одговарају квалитативним и квантитативним захтјевима из уговора. У УИНО је дефинисано да се за сваки предмет набавке сталног средства именује комисија састављена од руковоца имовином као и два члана стручна за

премет набавке Комисија саставља записник о пријему изјаве који обавезно садржи назив робе или услуге, сервиски број произвођача, количину, податну опрему, оцјену исправност, датум производње и датум пријема.⁶¹

Евалуације/анализе би требале да садрже информације о томе да ли је уговор о јавним набавкама реализован у складу са уговореним обавезама, информације о потенцијалним проблемима током реализације, информације о томе да ли је у коначници додигнута најбоља вриједност за новац као и препоруке за отклањање свих уочених недостатака а све са циљем унапређења наредних/будућих циклуса јавних набавки како би се оспособила набавка роба и услуга по најповољнијим условима уз истовремено осигурање правичне конкуренције.

О обзиром да ни једна од институција из узорка није проводила анализе реализованих уговора о јавним набавкама, ревизорски тим је, за потребе ове студије, провео анализу слушаја на примјеру СЗП, што је приказано у наставку.

Констатовано је да МКТ није израдило извјештаје ни за један од реализованих уговора о јавним набавкама, и поред чињенице да је МКТ дефинисало ову обавезу у својим интересним актима, иста се не проводи у пракси. Анализом осам реализованих уговора у МКТ

Методом анализе свака институција из узорка констатовано је да је ова обавеза приликом реализације уговора дефинисана једино у МКТ. Наиме, МКТ је у Правилнику о јавним набавкама дефинисало обавезу израде извјештаја о извршењу уговора од стране организационих јединица у чијој надлежности је праћење извршења уговора о јавним набавкама. Овај извјештај треба да садржи опис тока извршења, укупну реализовану вриједност уговора, уочене проблеме током реализације уговора и евентуалне приједлоге за побољшање.

Ни једна институција из узорка није проводила евалуације/анализе реализованих уговора о јавним набавкама с циљем сагледавања укупних слабости и ефеката provedених набавки и давања препорука за унапређења будућих циклуса набавки.⁶²

3.2.5. Евалуације/анализе реализованих уговора

Констатовано је да се пријем роба и услуга врши у складу са дефинисаним процедурама пријема. Комисијскок пријема услуга и МКТ дефинисало ову обавезу у својим интересним актима, иста се не проводи у пракси. Анализом осам реализованих уговора у МКТ Методом анализе свака институција из узорка констатовано је да је ова обавеза приликом реализације уговора дефинисана једино у МКТ. Наиме, МКТ је у Правилнику о јавним набавкама дефинисало обавезу израде извјештаја о извршењу уговора од стране организационих јединица у чијој надлежности је праћење извршења уговора о јавним набавкама. Овај извјештај треба да садржи опис тока извршења, укупну реализовану вриједност уговора, уочене проблеме током реализације уговора и евентуалне приједлоге за побољшање.

Констатовано је да се пријем роба и услуга врши у складу са дефинисаним процедурама пријема. Комисијскок пријема услуга и МКТ дефинисало ову обавезу у својим интересним актима, иста се не проводи у пракси. Анализом осам реализованих уговора у МКТ Методом анализе свака институција из узорка констатовано је да је ова обавеза приликом реализације уговора дефинисана једино у МКТ. Наиме, МКТ је у Правилнику о јавним набавкама дефинисало обавезу израде извјештаја о извршењу уговора од стране организационих јединица у чијој надлежности је праћење извршења уговора о јавним набавкама. Овај извјештај треба да садржи опис тока извршења, укупну реализовану вриједност уговора, уочене проблеме током реализације уговора и евентуалне приједлоге за побољшање.

Констатовано је да се пријем роба и услуга врши у складу са дефинисаним процедурама пријема.





3.2.5.1 Студија случаја

За потребе ове студије проведена је анализа у СЗП на примјеру реализације три оквирна споразума. Анализа је проведена како би се утврдило какве посљедице могу да имају реализације уговора у којима се предвиђене количине у оквирним споразумима реализују у већем или мањем обиму од планираног, као и да покаже вриједност и значај евалуација реализованих уговора у процесу унапређења будућих циклуса јавних набавки. Максималне количине предвиђене оквирним споразумима су резултат планирања јавних набавки, међутим ови резултати и посљедице се могу оцијенити тек након реализације уговора. Примјер количинских реализација је изабран управо из разлога што се у већини институција БиХ не прате количинске реализације уговора. Такође, реализације уговора у којима се премашују планиране количине представљају и одступање од Закона о јавним набавкама⁵²

Наиме, у СЗП приликом реализације оквирних споразума долази до ниских реализација планираних количина, али и до пробијања количина по одређеним ставкама. Овакав начин реализације може да буде резултат више фактора, а један од тих фактора је и недостатак прецизних података из претходних потрошњи роба које се набављају. Иако су у случају СЗП, захваљујући информационом систему за праћење реализације уговора, доступни подаци о претходним потрошњама, приликом реализације уговора се дешавају јако ниске реализације одређених роба, док са друге стране постоје робе које се реализују изнад планираних уговорених количина.

На примјеру три оквирна споразума у којима су констатоване ниске реализације или пробијање одређених ставки из оквирног споразума помножене су цијене изабраног добављача и другог пласираног понуђача са реализованим количинама свих артикала по оквирном споразуму. У једном од три случаја у којем је дошло до ниске реализације планираних количина констатовано је да на крају реализације оквирног споразума није постигнута најбоља вриједност за новац што је приказано у наредној табели:

Табела 12. Преглед реализација оквирног споразума у СЗП⁵³

Реализација количине са добављачем		уговорених изабраних		Цијена изабраног добављача		Цијена другог пласираног добављача	
1	2.	3.	4.	5. (4x3)	6.	7. (3x6)	
Артикул	Планирана количина	Реализована количина	Јединична цијена	Укупно реализовано	Јединична цијена	Укупно реализовано	
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	60 000	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	
УКУПНО	626 450	280 260	УКУПНО	260 995,04	УКУПНО	258 360,2	

Извор Канцеларија за ревизију на основу података из СЗП

⁵² Члан 53 и 88 Закона о јавним набавкама, члан 4, став 3 Упутства за припрему модела тендерске документације и понуда

⁵³ Цијене у табели су изражене без ПДВ-а



У претходној табели су приказани подаци из оквирног споразума на основу којег је СЗП уговорила испоруку седам артикала. Оквирним споразумом су предвиђене максималне количине за сваки артикал које се по овом споразуму могу реализовати. И поред расположивости историјских података о потрошњи из претходних година, за посматране артикле у коначници је остварена јако ниска реализација у односу на планирану, око 53% за све артикле, што представља резултат лошег планирања. Посљедица оваквог планирања је чињеница да је институција у овоме случају платила више за робе које су набављене, него што би то био случај да је изабран другопласирани добављач. Из конкретног примјера се може видјети да је СЗП за реализацију седам артикала по оквирном споразуму платила више за око 3000 КМ, што је око 1% укупне вриједности споразума, него што би то био случај да је изабран другопласирани добављач. Овдје је битно напоменути да непотпуна реализација количина у случају ОС није у супротности са Законом о јавним набавкама и Законом је управо предвиђено да се ОС користе у ситуацијама гдје институције не могу прецизно да планирају количине. Међутим, реализација које је знатно нижа од планиране може да има негативне импликације за буџет, што је и показано на конкретном примјеру.



4. ЗАКЉУЧЦИ

Институције БиХ нису обезбиједиле ефикасно управљање процесом реализације уговора о јавним набавкама. На нивоу институција БиХ није успостављен транспарентан и поуздан систем праћења и контроле реализације уговора. Осим тога, СМ БиХ и институције БХ не препознају реализацију уговора о јавним набавкама као битну фазу у процесу јавних набавки коју је потребно уредити како би се обезбиједило ефикасно управљање реализацијом уговора.

У таквим околностима, реализација уговора о јавним набавкама се одвија стихијски, услјед чега долази до бројних одступања што указује на одсуство транспарентног праћења и контроле процеса реализације уговора. Постојећи системи праћења су фрагментирани и не нуде комплетне и поуздане информације о реализацији уговора. На овај начин долази до обесмишљавања целокупног система јавних набавки јер сви резултати остварени током фазе планирања, провођења поступка, до склапања уговора су обесмишљени уколико се у коначници не обезбиједи досљедна реализација уговора без додатних трошкова, уз пружање јавности на увид поузданих података о реализацији уговора. Одсуство одговарајућих мјера у фази реализације такође не доприноси ни унапређењу будућих циклуса јавних набавки с обзиром да се бројни недостаци у уговорима могу идентификовати у фази реализације уговора и адекватним препорукама отклонити у наредним циклусима планирања набавки и провођења поступка набавки.

СМ БиХ није обезбиједио транспарентан и поуздан систем праћења реализације уговора. Током ревизије уочене су слабости у реализацији уговора у институцијама из узорка што указује на то да постоје слабости у контролним механизмима извршења уговора. СМ БиХ, али ни институције које би могле допринијети унапређењу контроле, нису обезбиједиле контролне механизме који би обезбиједили објаву комплетних и поузданих информација. С тим у вези, потенцијали ИСФУ система се не користе за евидентирање и праћење финансијских и количинских реализација уговора чиме би се успоставила ефикаснија контрола над реализацијом уговора, али и олакшало институцијама БиХ у праћењу количинске и финансијске реализације у оквиру ИСФУ евиденција. Такође, СМ БиХ није дефинисао тијело које би било задужено за контролу објаве тачних и поузданих података о реализацији уговора од стране институција БиХ.

Поред недостатка транспарентног праћења и контрола, управљање реализацијом уговора о јавним набавкама није уређено на системски начин и поред чињенице да се ради о високоризичном процесу који се одвија у свим институцијама. У недостатку системског уређења и праћења, ни руководства институција БиХ не предузимају адекватне мјере како би обезбиједиле одговарајуће управљање процесом реализације уговора. Институције БиХ не врше хронолошко документовање предузетих радњи током реализације уговора, не прате реализацију на одговарајући начин нити су дефинисале процедуре пријема роба и услуга. Такође, институције не проводе анализе реализованих уговора у оквиру којих би се идентификовали проблеми и дале препоруке за унапређење наредних циклуса јавних набавки. Сви претходни пропусти резултирају одступањима од уговорених обавеза, недостатком доказа на основу којих се недвосмислено могу утврдити све релевантне чињенице везане за испуњење услова на основу којих су изабрани добављачи добили уговоре што све у коначници обесмишљава целокупан систем јавних набавки.

Резултат оваквог стања је преко 85 % испитаних уговора код којих је током реализације дошло до одступања од одредби Закона о јавним набавкама,



непоштивања уговорених обавеза и/или немогућности утврђивања свих чињеница везаних за реализацију уговора. Наведено може да има далекосежне посљедице, како на буџет, тако и на cjелокупну привреду из разлога што било каква одступања у фази реализације уговора о јавним набавкама доводе у неравноправан положај добављаче који су се надметали за уговор чиме се угрожава принцип фер и поштених услова пословања. Нарушавајући овај принцип институције истовремено умањују могућност да набаве робе и услуге по најповољнијим условима и обезбиједи најбољу вриједност за уложени новац



5. ПРЕПОРУКЕ

Након проведене ревизије, Канцеларија за ревизију је мишљења да су у процесу реализације уговора о јавним набавкама на нивоу институција БиХ могућа значајна унапређења, што краткорочно и дугорочно може резултирати унапређењем ефикасности институција у управљању реализацијом уговора. Овиме би се обезбиједиле претпоставке за испуњење сврхе јавних набавки, а то је набавка роба и услуга по најповољнијим условима уз фер и једнак третман свих добављача. Ова побољшања могу се постићи прије свега унапређењем системског праћења и контроле реализације уговора, давањем смјерница и кориштењем потенцијала постојећих информационих система финансијског управљања за потребе праћења реализације уговора, као и портала е-Набавке. Истовремено институције БиХ требају подузети мјере на унапријеђену документовања, праћења реализације и пријема роба и услуга и анализа реализације уговора.

У том смислу, у наставку се дају одређене препоруке чија би имплементација, према мишљењу Канцеларије, требала резултирати значајним унапређењем не само управљања реализацијом уговора, већ и цјелокупног система јавних набавки.

Препоруке су усмјерене према СМ БиХ, МФТ, као институцији која може да допринесе системском унапређењу праћења и контроле реализације уговора у институцијама БиХ, и институцијама БиХ.

Препоруке Савету министара:

У циљу унапређења системског праћења реализације уговора о јавним набавкама, контролних механизма, као и системског уређења процеса реализације уговора о јавним набавкама, СМ БиХ, у сарадњи са надлежним институцијама, треба да:

1. Успостави евиденције о реализацијама уговора у институцијама БиХ на једном мјесту које ће обезбиједити јаван увид у садржаје закључених уговора, као и извјештаје о реализацији уговора. Извјештаји о реализацији треба да садрже податке о финансијским и количинским реализацијама, о испуњењу свих других обавеза добављача дефинисаних уговором, као што су достављање банкарских гаранција у роковима, поштивање рокова испоруке, као и податке о реализацији осталих елемената релевантних за извршење уговора, посебно оних елемената који су били пресудни приликом избора најповољнијег понуђача.

2. Побољша контролне механизме процеса реализације уговора, како би се отклониле уочене слабости у процесу реализације уговора о јавним набавкама институција БиХ.

3. Обезбиједи системско уређење процеса реализације уговора у институцијама БиХ у виду смјерница/водича којима ће се на системски начин уредити активности приликом реализације уговора, попут документовања предузетих радњи приликом реализације уговора, количинских и финансијских праћења реализација уговора, пријема роба и услуга, плаћања добављача као и евалуације реализованих уговора.

Препорука МФТ:

1. У циљу унапређења контроле и обезбјеђења поузданих података о реализацијама уговора, али и подршке институцијама, потребно је искористити постојеће потенцијале/могућности ИСФУ система за



праћење реализације уговора о јавним набавкама и обезбиједити кориштење истог у институцијама БиХ за потребе количинског и финансијског праћења реализације уговора.

Препоруке институцијама БиХ:

У циљу унапређења процеса управљања уговорима о јавним набавкама, као и унапређења будућих циклуса јавних набавки, институције БиХ треба да:

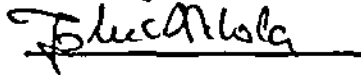
- 1. Успоставе хронолошко документовање свих предузетих радњи током реализације уговора које ће обезбиједити увид, на једном мјесту, у сву документацију везану за ток реализације уговора, с циљем стварања претпоставки за ефикасно управљање реализацијом уговора, односно правоременог предузимања радњи и обезбјеђења писаног трага о свим предузетим активностима током реализације уговора.**
- 2. Успоставе збирне евиденције о количинским и финансијским реализацијама уговора, приликом реализације оквирних споразума, као и уговора са сукцесивним испорукама, до успоставе системског рјешења у оквиру ИСФУ система.**
- 3. Интерним актима успоставе и примјењују процедуре комисијског пријема роба на начин да се дефинише за које робе и услуге се врши комисијски пријем роба и услуга, вриједности испорука за које се врши комисијски пријем роба, начин пријема роба и услуга, као и састав комисија.**
- 4. Проводе анализе, након реализације уговора, у оквиру којих ће се констатовати чињенице везане за реализацију уговора и идентификовати потенцијални проблеми и дати евентуалне препоруке за отклањање уочених проблема у наредним циклусима набавке.**



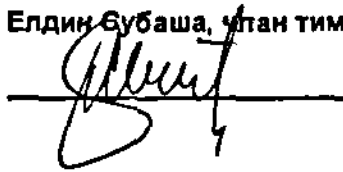


Тим ревизије учинка:

Никола Јокић, вођа тима

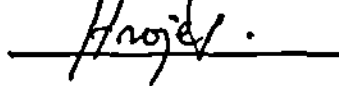


Елдин Бубаша, члан тима



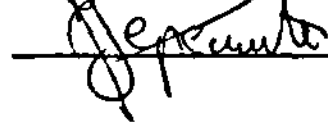
Руководилац Одјелјења
ревизије учинка:

Хрвоје Тврткивић



Руководилац Одјелјења
за контролу квалитета,
методологију и планирање ревизије
учинка:

Радивоје Јеремић









6. ПРИЛОЗИ

ПРИЛОГ 1. Преглед ревидираних уговора и оквирних споразума у институцијама из узорка

Ред. бр.	Назив институције	Назив предмета набавке	Број анализираних лотова/уговора	Вриједност закљученог уговора са ПДВ-ом	Вриједност закљученог О.С са ПДВ-ом
1	Регулаторна агенција за комуникације (РАК)	Набавка рачунарске опреме 2015 год	Лот 1	30389,58	
		Набавка горива 2016 год	Лот 1	18540,00	
			Лот 3	7725,00	
			Лот 2	8250,00	
		Набавка возила 2016 год		49997,97	
		Набавка канцеларијског материјала и тонера 2016 год	Лот 1	11426,04	
			Лот 2	29912,57	
Набавка авио карата 2017 год			94017,09		
	Набавка услуге сервисирања возила 2017 год	Лот 1	1838,00		
		Лот 2	1170,00		
УКУПНО				159 049,16	94017,09
2	Министарство комуникација и промета (МКТ)	Набавка компјутерског материјала 2015 год			41000,00
		Набавка канцеларијског материјала 2016 год			17248,81
		Набавка моторног возила 2015 год		49999,00	
		Набавка моторног возила 2016 година	Лот 1	39993,30	
			Лот 2	49996,25	
		Набавка авио карата 2016 год			67401,66
		Набавка рачунарске и електронске опреме 2015 год		37781,75	
Набавка услуге одржавања службених возила 2015 год			27000,00		
УКУПНО				177 760,30	142 650,47
3	Агенција за школовање и стручно усавршавање кадрова	Набавка ауто гума 2015 год		10 838,88	
		Набавка униформи 2017 год	Лот 1	93 541,50	
			Лот 2	16 807,05	
		Набавка плина за гријање 2017 год		17 642,50	
		Набавка в система за трен гађање 2015 год		58 441,50	
		Набавка услуге сервисирања возила за 2016 год		10 274,94	
		Набавка постељина и других текстилних производа 2017 год		17 642,66	
		Услуга прења постељина и других текстилних производа 2016 година		15 879,50	
Набавка горива 2015 год		41 934,55			
УКУПНО				253 203,08	0,00
4	Управа БиХ за заштиту здравља бивља	Набавка компјутерске опреме 2017 год		23868,00	
		Набавка возила 2016 годи		49950,00	
		Набавка услуге штампања 2016 година		20638,80	
		Набавка авио карата 2016 год			35000,00
УКУПНО				94 456,80	35 000,00
5	Служба заједничке послове институција БиХ	Набавка горива за гријање-Лож уље 2017 год	Лот 1		1049999,00
		Набавка радне обуће 2017 година			39332,38
		Набавка КДЗ опреме 2016 год		147747,60	
		Набавка хране и пића-сјежег телеће месо 2016 год	Лот 2		524526,26
			Лот 2		94264,45
		Набавка канцеларијског материјала и тонера 2016 год			54794,10
		Набавка моторног возила 2015 год		49959,00	





		Набавка хигијенско-потрошног материјала 2015 година	Лот 1		129674,38		
			Лот 2		237625,83		
			Лот 3		478320,57		
			Лот 4		171719,44		
УКУПНО					107706,00	2780277,33	
6	Управа за индиректно опорезивање	Набавка и испорука информатичке опреме, 2017.			465929,20		
		Набавка и испорука ауто гума за потребе УИНО БиХ, 2016				75867,48	
		Набавка услуге сервисирања возила 2015 год	Лот 1			22000,00	
			Лот 2			36000,00	
		Набавка авио карата 2015 год				36000,00	
		Набавка лож уља 2017 год				558180,00	
		Набавка тонера 2015 год				45000,00	
		Набавка и испорука ситног канцеларијског материјала за потребе УИО				119751,38	
Набавка и испорука мушког и женског љетног службеног одијела и обуће, 2016	Лот 1		214929,00				
	Лот 2		103860,00				
УКУПНО					784716,20	892798,88	
7	Гранична полиција	Набавка информатичке опреме 2016 год	Лот 1		95331,80		
		Набавка авио карата 2016 год				72000,00	
		Набавка средстава за одржавање хигијене 2017 год	Лот 1			27378,00	
			Лот 2			43214,82	
		Набавка возила 2016 год	Лот 1		184953,80		
			Лот 2		279926,01		
			Лот 3		698898,86		
			Лот 4		298733,78		
		Набавка униформи 2015 год	Лот 1			2214810,00	
			Лот 2			1052262,90	
Лот 8				1276236,00			
Набавка тонера и картриџа 2015 год				468000,00			
УКУПНО					1668641,83	8763901,82	
СВЕУКУПНО					3.262.626,97	9.098.646,27	





ПРИЛОГ 2. Образац праћења реализације уговора/оквирног споразума прописаног од стране АЈН

ОБРАЗАЦ ПРАЋЕЊА РЕАЛИЗАЦИЈЕ УГОВОРА/ОКВИРНОГ СПОРАЗУМА

(НАЗИВ УГОВОРНОГ ОРГАНА)

1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.
Р.Б.	Опис и Ознака по ЈРЈН	Врста поступка и број обавјештења о додјели уговора са Портала јавних набавки	Подаци о добављачу / добављачима у оквирном споразуму (Назив, ИД број, мјесто)	Основни елементи уговора/оквирног споразума (Вриједност, период трајања/рок извршења, рок плаћања, гарантни период,...)	Опис измјене основних елемената уговора и датум измјене	Остатак вриједности уговора након учињене измјене/остатак вриједности оквирног споразума	Датум закључења уговора/оквирног споразума	Датум потпуне реализације уговора/оквирног споразума и укупна утрошена вриједност	Напомена (образложење)
1.					1. 2. 3.	1. 2. 3.			
2.									
3.									
4.									

•□У случају оквирног споразума колона 6. се не попуњава

М.П.

Потпис одговорног лица





ПРИЛОГ 3. Аналитичка картица добављача из ИСФУ система

Датум покретања извјештаја.

Параметри извјештаја.

Организација од до
Конто од до
Пројекат од до
Датум од до
Добављач до

Аналитичка картица добављача за период од до

Добављач:

Број
ЈИБ

XXXX Назив добављача

Почетно стање 0 00

Ред. бр	Конто	Број фактуре	Број плаћања	Датум фактуре/плаћања	Опис фактуре	Дугује	Потражује	
1								
2								
3								
Укупно на нивоу организације Управа БиХ за заштиту биља								

Завршно стање 0 00

Укупно на нивоу добављача							
Укупно за извјештај							





ПРИЛОГ 4. Претлед Институција и поступака набавки код којих се нису могле утврдити све чињенице везане за гаранцију и код којих је утврђено да гаранција није достављена на одговарајући начин

Ред.б Р	Назив институције	Предмет набавке	Вриједност уговора/ОС у којима се нису могле утврдити све чињенице везане за гаранцију	Вриједност уговора/ос код којих је утврђено да гаранције нису достављене на одговарајући начин	Број утврђених одступања
1	Гранична полиција	Набавка униформи	567 567,00		9
		Информатичка опрема	560 790,00		
		Хигијенски материјал	95 331,60	27.378,00	
			184 953,60	10 803,66	
		Набавка возила	279 926,01		
		298 733,76			
		Набавка тонера и кертриџа		32.204,36	
2	Министарство комуникација и промета БИХ	Набавка компјутерског материјала	41 000,00		1
3	Агенција за школовање и стручно усавршавање кадрова	Набавка униформи		93 541,50	1
4	Управа за индиректно опорезивања	Набавка авио карата	36 000,00		2
		Набавка канцеларијског материјала		119 751,38	
СВЕУКУПНО			2.064.301,97	283.678,90	13



ПРИЛОГ 5. Извјештај о праћењу реализације уговора из СЗП

Реализација уговора

РБ	Шифра	Назив артикла	Угов. износ	Угов. кол.	Испор. кол.	Остатак кол.	Уговоре ни износ	Реализова ни износ ЮМ	Остатак ЮМ
Назив добављача;									
Број уговора: Лот: Почетак уговора: Крај уговора:									
1									
2									
3									
4									
5									
6									
7									
8									

Укупно уговор:

Укупно добављач:





ПРИЛОГ В. Референце

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, фебруар 2012;
3. Годишњи извјештај о закљученим уговорима у поступцима јавних набавки у 2014. години, Агенција за јавне набавке БиХ, 2015. година,
4. Годишњи извјештај о закљученим уговорима у поступцима јавних набавки у 2015. години, Агенција за јавне набавке БиХ, 2016. година;
5. Годишњи извјештај о закљученим уговорима у поступцима јавних набавки у 2016. години, Агенција за јавне набавке БиХ, 2017. година;
6. Public Procurement - Support for improvement in Governance and Management, A joint initiative of the OECD and the EU, септембар 2011,
7. Стратегија јавних набавки БиХ за период од 2016–2020. године, АЈН БиХ, 2016. година,
8. Стандарди унутрашње контроле у институцијама БиХ, Службени гласник БиХ 61/14;
9. Транспарентност јавних набавки у Босни и Херцеговини Између теорије и праксе, Аналитика – Центар за друштвена истраживања, 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. Упутство за припрему модела тендерске документације и понуда, Службени гласник БиХ 90/14;
12. United Nations Procurement Manual, март 2010;
13. Закон о јавним набавкама БиХ, Службени гласник БиХ 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>

