



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

www.revizija.gov.ba



Broj: 05-16-1-1263-2/21
Sarajevo, 30.12.2021. godina

Povjerenstvo za financije i proračun
Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine BiH

Trg BiH 1
71000 Sarajevo

БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
ПАРЛАМЕНТАРНА СКУПШТИНА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ
SARAJEVO

PRIMLJENO:		31-12-2021	
Organizaciona jedinica	Klasifikaciona oznaka	Redni broj	Broj priloga
01/4-16-10-2264/21			

B

Predmet: Izvješće revizije učinka

Cijenjeni,

Sukladno članku 16. Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH" broj 12/06), u privitku ovog akta dostavljamo Vam Izvješće o izvršenoj reviziji učinka na temu "Problemi i nedostaci institucija BiH u sistemu javnih nabava".

Predmetna revizija izvršena je uvažavajući zahtjev Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine BiH sa 4. sjednice održane 4.2.2020. godine.

S poštovanjem,



GLAVNI REVIZOR

Hrvoje Tvrković

10. 10. 1910





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

www.revizija.gov.ba



Broj: 05-16-1-1263-3/21
Sarajevo, 30.12.2021. godina

Povjerenstvo za financije i proračun
Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH

Trg BiH 1
71000 Sarajevo

БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
ПАРЛАМЕНТАРНА СКУПШТИНА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ
SARAJEVO

PRIMLJENO:		31-12-2021	
Organizaciona jedinica	Klasifikaciona oznaka	Redni broj	Broj priloga
02/3-16-10-2264/21			

B

Predmet: Izvješće revizije učinka

Cijenjeni,

Sukladno članku 16. Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH" broj 12/06), u pritvku ovog akta dostavljamo Vam Izvješće o izvršenoj reviziji učinka na temu "Problemi i nedostatci institucija BiH u sistemu javnih nabava".

Predmetna revizija izvršena je uvažavajući zahtjev Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine BiH sa 4. sjednice održane 4.2.2020. godine.

S poštovanjem,

БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РЕВИЗИЈУ ИНСТИТУЦИЈА БИХ
SARAJEVO

GLAVNI REVIZOR
Hrvoje Tvrković

18/12/55 - 18/12/55





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

www.revizija.gov.ba



IZVJEŠTAJ REVIZIJE UČINKA
PROBLEMI I NEDOSTACI INSTITUCIJA BOSNE I HERCEGOVINE U SISTEMU
JAVNIH NABAVKI

Broj: 05-16-1-1263/21



Sarajevo, decembar 2021. godine



PROBLEMI I NEDOSTACI INSTITUCIJA BiH U SISTEMU JAVNIH NABAVKI

Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine proveo je reviziju učinka na temu: „Problemi i nedostaci institucija BiH u sistemu javnih nabavki“. Revizija je provedena u skladu sa Zakonom o reviziji institucija BiH, Međunarodnim standardima vrhovnih revizionih institucija – ISSAI, INTOSAI smjernicama i metodologijom za rad revizije učinka vrhovnih revizionih institucija u BiH.

Cilj revizije je bio da se ispita da li su aktivnosti institucija BiH dovoljne da bi se postigao efikasan sistem javnih nabavki. Provedena revizija je pokazala da institucije BiH nisu preduzimale dovoljno aktivnosti kao ugovorni organi, a niti kao nadležne institucije, da bi se postigao efikasan sistem javnih nabavki.

Nalazi i zaključci revizije ukazuju da su aktivnosti nadležnih institucija za prevazilaženje nastalih slabosti bile usmjerene na izmjene Zakona o javnim nabavkama, što bi trebalo doprinijeti unapređenju sistema, ali da se cijeli proces odvija sporo. U međuvremenu, institucije nisu preduzimale dovoljno aktivnosti da unaprijede dijelove procesa koje pokriva Zakon o javnim nabavkama. Pored toga, nisu dovoljno uredile ni poslove u veoma značajnim fazama planiranja i realizacije javnih nabavki, u kojima se, zbog uočenih slabosti, dovodi u pitanje smisao i svrha cijelog sistema javnih nabavki i koje su samo dijelom regulisane Zakonom o javnim nabavkama. Za unapređenje u ovim fazama procesa potrebna je maksimalna posvećenost principima ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti te jačanje odgovornosti nadležnih institucija i institucija koje provode javne nabavke.

Utvrđene slabosti u sistemu javnih nabavki ne osiguravaju povjerenje građana u rad institucija i da se novac poreznih obveznika koristi na najefikasniji način, a iste su i prepreka napredovanju BiH na putu ka EU.

Preporuke su upućene Vijeću ministara BiH, Agenciji za javne nabavke, Uredu za razmatranje žalbi i svim institucijama na nivou BiH. Unapređenje sistema javnih nabavki, kroz implementaciju preporuka, će doprinijeti većem nivou javne odgovornosti kod korištenja javnih sredstava i stvaranju pretpostavki za realizaciju Ciljeva održivog razvoja.

Ured za reviziju je, u skladu sa odredbama Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine, dostavio Nacrt izvještaja institucijama koje su bile obuhvaćene provedenom revizijom. Ovim institucijama je ostavljena mogućnost da daju svoje komentare i primjedbe na nalaze i zaključke obavljene revizije. Nakon toga je izrađen konačni izvještaj o provedenoj reviziji učinka.

GENERALNI REVIZOR

Hrvoje Tvrtković

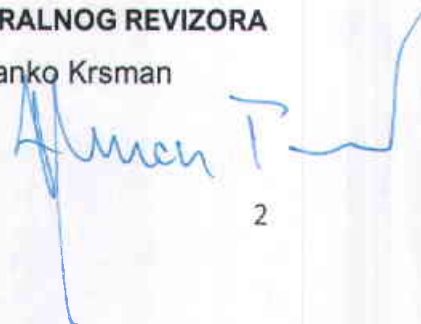
**ZAMJENIK
GENERALNOG REVIZORA**

Jasmin Pilica



**ZAMJENIK
GENERALNOG REVIZORA**

Ranko Krsman



Sadržaj

Korištene skraćenice.....	5
1. Uvod	9
1.1. Pozadina problema i motivi za studiju	9
1.2. Cilj, obim i ograničenja revizije	10
1.2.1. Cilj revizije	10
1.2.2. Obim i ograničenja revizije	11
1.3. Revizijska pitanja i kriteriji revizije	11
1.3.1. Revizijska pitanja	11
1.3.2. Kriteriji revizije`	12
1.4. Izvori informacija i metode revizije	14
1.5. Struktura izvještaja.....	15
2. Opis predmeta revizije	16
2.1. Propisi i strateška opredjeljenja.....	16
2.2. Proces javnih nabavki.....	17
2.3. Praćenje.....	20
3. Nalazi.....	23
3.1. Zakonitost, blagovremenost, namjensko i transparentno korištenje javnih sredstava u sistemu javnih nabavki na nivou institucija BiH.....	23
3.1.1. Zakonitost provođenja javnih nabavki	23
3.1.2. Blagovremenost u javnim nabavkama.....	27
3.1.3. Namjenske javne nabavke.....	29
3.1.4. Transparentnost javnih nabavki.....	30
3.2. Organizacija procesa javnih nabavki u institucijama BiH.....	32
3.2.1. Organizacija planiranja javnih nabavki	32
3.2.2. Organizacija praćenja realizacije ugovora	34
3.2.3. Kapaciteti za obavljanje poslova javnih nabavki	35
3.2.4. Praćenje i analize procesa.....	36
3.3. Praćenje, analiza i unapređenje	37
3.3.1. Aktivnosti Vijeća ministara.....	37
3.3.2. Aktivnosti AJN.....	40
3.3.3. Aktivnosti URŽ	42
4. Zaključci.....	45
4.1. Zakonitost, blagovremenost, namjena i transparentnost korištenja javnih sredstava	45
4.2. Efikasnost organizacije procesa javnih nabavki.....	46
4.3. Efikasnost praćenja, analize i unapređenja sistema javnih nabavki	47
5. Preporuke.....	49
Prilozi	51

Korištene skraćenice

SKRAĆENICA	PUNI NAZIV
BiH	Bosna i Hercegovina
Ured za reviziju	Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine
Parlamentarna skupština	Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine
Vijeće ministara	Vijeće ministara Bosne i Hercegovine
GSVM	Generalni sekretarijat Vijeća ministara Bosne i Hercegovine
AJN	Agencija za javne nabavke Bosne i Hercegovine
URŽ	Ured za razmatranje žalbi Bosne i Hercegovine
DEI	Direkcija za evropske integracije
MFT	Ministarstvo finansija i trezora Bosne i Hercegovine
MLJPI	Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine
MVP	Ministarstvo vanjskih poslova Bosne i Hercegovine
MS	Ministarstvo sigurnosti Bosne i Hercegovine
MP	Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine
INO	Institut za nestale osobe Bosne i Hercegovine
US	Ustavni sud Bosne i Hercegovine
AS	Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine
UV	Ured za veterinarstvo Bosne i Hercegovine
EU	Evropska unija
EK	Evropska komisija
Strategija	Strategija razvoja javnih nabavki u BiH 2016 – 2020.
ZJN	Zakon o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine
DOB	Dokument okvirnog budžeta
TD	Tenderska dokumentacija
ISFU	Informacioni sistem finansijskog upravljanja
UO	Ugovorni organ
OS	Okvirni sporazum
KM	Konvertibilna marka
EUR	Euro

Izvršni sažetak

Revizija je provedena sa ciljem da se ispita da li su aktivnosti institucija BiH dovoljne da bi se postigao efikasan sistem javnih nabavki. Provođenje ove revizije i implementacija preporuka trebalo bi da doprinesu i realizaciji Ciljeva održivog razvoja, a naročito cilja koji se tiče promovisanja miroljubivih i inkluzivnih društava za održivi razvoj, osiguranja pristupa pravdi za sve i izgradnji učinkovitih, odgovornih i inkluzivnih institucija na svim nivoima.

U nastavku su najvažniji nalazi i preporuke:

- Institucije BiH ne postupaju uvijek u skladu sa ZJN-om i zaključenim ugovorima, a ovo je naročito izraženo u ograničavajućim uslovima TD-a, prekoračenjem ugovorenih količina i vrijednosti, kao i neobjavlivanju podataka o realizaciji ugovora.
- Na nezakonito postupanje institucija BiH u provođenju javnih nabavki ukazuje i veliki broj uvažanih žalbi. U posljednje tri godine, URŽ je uvažio 299 od ukupno 698 zaprimljenih žalbi za institucije BiH.
- Institucije BiH kasne u donošenju i objavi planova javnih nabavki, a naročito u pokretanju i provođenju postupaka javnih nabavki. Kod skoro 20% planiranih postupaka javnih nabavki je utvrđeno neblagovremeno pokretanje, a od toga više od pola nije ni pokrenuto i to u procijenjenoj vrijednosti oko četiri miliona KM.
- Institucije BiH često mijenjaju planove javnih nabavki i u potpunosti ih se ne pridržavaju. Ne pokreću se planirani postupci, a provode se nabavke koje nisu planirane.
- Otežan je pristup informacijama o javnim nabavkama na internet stranicama institucija BiH, a rijetke su institucije koje su svoje planove javnih nabavki objavljivale na portalu javnih nabavki.
- Ni kod jedne institucije iz uzorka nije utvrđeno da se planiranje javnih nabavki i budžeta za nabavke zasniva na dokumentovanim analizama stvarnih potreba i ispitivanju tržišta te da je u svim slučajevima usklađeno sa dinamikom planiranja budžeta.
- Institucije nisu uspostavile praćenje realizacije ugovora/okvirnih sporazuma o javnim nabavkama po svim elementima ugovora niti praćenje i analizu cijelog procesa s ciljem utvrđivanja problema, uzroka i odgovornosti.
- U većini institucija iz uzorka postoje i problemi u osiguravanju kapaciteta za obavljanje poslova javnih nabavki.
- Strategija razvoja javnih nabavki BiH za period 2016-2020. godine je istekla, ali znatan dio aktivnosti nije realizovan, uključujući i onaj ključni koji se tiče usklađivanja ZJN-a sa EU propisima.
- Vijeće ministara ne razmatra redovno sve materijale koje mu dostavlja AJN, a koji sadrže informacije o slabostima i propustima, određenim uzrocima i načinima unapređenja u sistemu javnih nabavki, niti je preduzeo mjere na unapređenju kapaciteta AJN-a i URŽ-a.
- Ni AJN ni URŽ nisu donosili akcione planove za svaku godinu, kako je predviđeno Strategijom, niti su izvještavali Vijeće ministara o realizaciji Strategije.
- AJN nije donio niti dostavio Vijeću ministara na usvajanje nijedan podzakonski akt od devet planiranih za posljednje tri godine.

- Analiza stanja, problema i prijedloga za unapređenje u sistemu javnih nabavki nije izvršena za posljednje četiri godine, a redovni izvještaji AJN-a o praćenju postupaka javnih nabavki ne daju jasne podatke o broju i vrsti utvrđenih neusklađenosti postupaka sa ZJN-om i preduzetim aktivnostima po istim.
- URŽ je preko četiri godine kasnio u donošenju akta kojim se usklađuje pravna praksa, dosljedno donošenje odluka u sjedištu i filijalama.
- Uspostavljeno praćenje, mjerenje i izvještavanje o rokovima rješavanja žalbi ne osigurava pouzdane podatke. Prema podacima URŽ-a za 2019. godinu kasnilo se u rješavanju 21 predmeta, a revizija je utvrdila da se kasnilo u rješavanju 880 predmeta.
- URŽ je rijetko podnosio prekršajne prijave niti je u svim slučajevima donosio obavezne zaključke o produžavanju rokova za rješavanje po žalbama. Za posljednje tri godine podneseno je devet prekršajnih prijava, a uvaženo je 4.855 žalbi.
- URŽ nije osigurao izradu relevantnih analiza, izvještaja i drugog stručnog i analitičkog materijala iz žalbenih postupaka, koji će biti javno objavljeni u godišnjem izvještaju o radu ili na web stranici URŽ-a.
- URŽ nije izvjestio Parlamentarnu skupštinu o svom radu za 2019. godinu.
- I AJN i URŽ duži niz godina ukazuju na probleme u osiguravanju kadrovskih kapaciteta.

Preporuke Vijeću ministara BiH

- Osigurati redovnu analizu sistema javnih nabavki, te na osnovu rezultata te analize preduzimati mjere u cilju unapređenja sistema.
- Unaprijediti planiranje i realizaciju ugovora za institucije BiH.

Preporuke Agenciji za javne nabavke

- Blagovremeno provoditi planirane aktivnosti.
- Unaprijediti praćenje, analize i izvještavanje o sistemu javnih nabavki.
- U cilju jačanja transparentnosti javnih nabavki osigurati povezivanje obrasca osnovnih elemenata ugovora i izmjena ugovora sa planom javnih nabavki institucija na Portalu javnih nabavki.

Preporuke Uredu za razmatranje žalbi:

- Unaprijediti proces rješavanja postupaka po žalbama u javnim nabavkama.
- Unaprijediti aktivnosti u podnošenju prekršajnih prijava s ciljem jačanja odgovornosti svih učesnika u postupcima javnih nabavki.
- Unaprijediti analize i izvještavanje o uočenim problemima u sistemu javnih nabavki sa prijedlozima za unapređenje.

Preporuke svim institucijama BiH

- Organizovati proces javnih nabavki sa ciljem jasnog definisanja svih poslova javnih nabavki, rasporeda zadataka i odgovornosti u svim fazama javnih nabavki, uz osiguranje kadrovskih kapaciteta za obavljanje poslova.
- Unaprijediti planiranje javnih nabavki sa ciljem utvrđivanja stvarnih potreba, osiguranja finansijskih sredstava za isto i blagovremenog osiguranje ugovora.
- Uspostaviti praćenje, analizu i izvještavanje o realizaciji planova javnih nabavki, provođenju postupaka i realizaciji ugovora sa ciljem dobijanja informacija o problemima, prijedlozima za otklanjanje problema i unapređenju cijelog procesa javnih nabavki.

1. Uvod

1.1. Pozadina problema i motivi za studiju

Korisnici javnih sredstava potrebnu robu, usluge i radove nabavljaju putem javnih nabavki, gdje se u ulozi kupca pojavljuje država koja koristi novac poreznih obveznika, a privatnik-ponuđač u ulozi prodavca. Kako bi se novac poreznih obveznika koristio na zakonit, efikasan i transparentan način, svaka zemlja ima uspostavljen sistem javnih nabavki. Sistem javnih nabavki mora biti efikasan kako bi se osigurala najbolja vrijednost za novac. Podatak da EU kroz javne nabavke svake godine potroši oko 14% BDP-a (2 biliona € godišnje)¹ pokazuje koliki značaj po javni interes ima efikasan sistem javnih nabavki.

U BiH se godišnje izdvaja oko 9% BDP² (preko 3 milijarde KM), a same institucije BiH putem javnih nabavki godišnje potroše oko 15% svog budžeta.

Trenutno važeći Zakon o javnim nabavkama u BiH (u daljem tekstu: ZJN) iz 2014. godine, je u vrijeme donošenja u dobroj mjeri bio usklađen sa EU principima. U međuvremenu, usvojene su i nove EU direktive³ sa kojima nije izvršeno usklađivanje.

Mediji u svojim brojnim člancima upozoravaju na probleme u sistemu javnih nabavki koji za posljedicu imaju neracionalno, netransparentno i nezakonito trošenje novca poreznih obveznika.⁴

Veliki broj analiza javnih nabavki u BiH ukazuju na slabosti ZJN-a, a u prvom planu se ističu slabosti planiranja i izvršenja. CIN⁵ je na osnovu sprovedenih istraživanja objavio članak „Nova rješenja a stari problemi“⁶ koji upravo ukazuje na ove slabosti. Analiza novog ZJN-a koju je uradio TIBiH⁷ prepoznaje mnogobrojne slabosti ZJN-a, a neke od njih su i slabosti planiranja i izvršenja ugovora.

Finansijska revizija Ureda za reviziju u svojim izvještajima prepoznala je problem neusklađenosti sa važećim propisima. Revizija učinka je obrađivala probleme efikasnosti u izvještajima „Upravljanje procesom realizacije ugovora o javnim nabavkama u institucijama BiH“ i „Blagovremenost postupaka javnih nabavki u institucijama BiH“. Neki od problema na koje je ukazano u navedenim izvještajima su: slabosti u planiranju javnih nabavki, izradi TD i

¹[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/648770/IPOL_BRI\(2020\)648770_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/648770/IPOL_BRI(2020)648770_EN.pdf)

² Godišnji izvještaj o dodijeljenim ugovorima za 2018. godinu. Radi se o Nacrtu izvještaja koji je skinut sa interneta sa e-konsultacija jer isti nema objavljen na stranici AJN-a. Najnoviji podatak iz Polugodišnjeg izvještaja o dodijeljenim ugovorima za 2020. godinu, koji je objavljen na stranici AJN-a govori da je u prvoj polovini 2020. godine dodijeljeno oko 1.5 milijardi ugovora u javnim nabavkama što znači da bi i za 2020. godinu realizacija mogla biti kao i 2018.

³ 2014. godine - Direktive broj 2014/24/EU i 2014/25/EU

⁴ <https://www.dnevno.ba/vijesti/konferencija-accounta-i-tendera-godisnje-se-kroz-javne-nabavke-ukrade-vise-od-milijardu-maraka-87495/>

<http://detektor.ba/igor-vukajlovic-javne-nabavke-kao-legalna-korupcija/>

<https://www.klix.ba/vijesti/bih/javne-nabavke-i-dalje-problem-u-funkcionisanju-institucija-bih/170927092>

<http://business-magazine.ba/2020/02/11/tema-broja-javne-nabavke-sinonim-korupciju/>

⁵ Centar za istraživačko novinarstvo

⁶ <https://www.cin.ba/nabavke/analize/transparentne-nabavke-nova-rjesenja-za-stari-problem.php>

⁷ Transparency International Bosna i Hercegovina

evaluacije ponuda, neprovođenje e-aukcije, slabosti u praćenju izvršenja i izvještavanja o realizaciji ugovora i dr.

Nadležne institucije BiH su potrebu unapređenja javnih nabavki iskazale kroz nekoliko dokumenata: Strategija razvoja javnih nabavki BiH 2016-2020 (u daljem tekstu: Strategija), Strategija reforme upravljanja javnim finansijama u institucijama Bosne i Hercegovine 2017-2020,⁸ Strateški okvir za reformu javne uprave u BiH 2018-2022.

Strategijom su utvrđeni strateški ciljevi i najvažnije oblasti za poboljšanja i to: dalji razvoj i usklađivanje zakonodavnog okvira s pravnim tekovinama EU, jačanje institucionalnih kapaciteta ključnih aktera u okviru sistema javnih nabavki, jačanje konkurencije među privrednim subjektima, poboljšanje operativnih kapaciteta i funkcionalnosti sistema javnih nabavki itd.

Izveštaj EK-a o Bosni i Hercegovini za 2020. godinu govori da je došlo do ozbiljnog nazadovanja u javnim nabavkama i konstatuje da je došlo do odgađanja provođenja Strategije.

Sagledavanje cjelokupnog sistema javnih nabavki, imajući u vidu aktivnosti na izmjenama ZJN-a, iskazan interes Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH⁹, kao i aktuelnost same teme¹⁰, opredijelilo je menadžment Ureda za reviziju da provede reviziju učinka na temu problemi i nedostaci institucija BiH u sistemu javnih nabavki.

1.2. Cilj, obim i ograničenja revizije

1.2.1. Cilj revizije

Cilj revizije je ispitati da li su aktivnosti institucija BiH dovoljne da bi se postigao efikasan sistem javnih nabavki.

Svrha revizije je da se doprinese unapređenju sistema javnih nabavki, kroz pružanje objektivne informacije o slabostima i problemima u svim fazama procesa javnih nabavki, uzrocima istih, posljedicama takvog sistema, kao i slabostima nadležnih institucija na praćenju, analizi i unapređenju sistema javnih nabavki, te kroz davanje preporuka kojima bi se sistem mogao unaprijediti.

Provođenje ove revizije trebalo bi da doprinese realizaciji ciljeva održivog razvoja¹¹, a naročito cilju promovisanja miroljubivih i inkluzivnih društava za održivi razvoj, osiguravanja pristupa pravdi za sve i izgradnji efikasnih, pouzdanih i inkluzivnih institucija na svim nivoima.

⁸ 87 sjednica Vijeća ministara, 29.12.2016.

⁹ Zahtjev Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, sa 4. sjednice održane 4.2.2020.

¹⁰ business-magazine.ba/2020/02/14/tema-broja-denan-salcin-korupcija-neznanje-osnovni-razlozi-haosa-javnim-nabavkama/

¹¹ **Cilj 16** Promovisati miroljubiva i inkluzivna društva za održivi razvoj, osigurati pristup pravdi za sve i izgraditi učinkovite, odgovorne i inkluzivne institucije na svim nivoima; **Cilj 12** Osigurati održive oblike potrošnje i proizvodnje; **Cilj 9** Izgraditi izdržljivu infrastrukturu, promovisati održivu industrijalizaciju i promovisati inovativnost

1.2.2. Obim i ograničenja revizije

Predmet revizije su bile aktivnosti institucija BiH u sistemu javnih nabavki. Revizija je analizirala način na koji su institucije BiH organizovale i provodile proces javnih nabavki, kao i aktivnosti unapređenja sistema koje su preduzimale institucije BiH.

Revizija je kod institucija BiH, kao ugovornih organa, ispitivala postupanje u primjeni ZJN-a i način na koji su organizovali poslove javnih nabavki za period 2018- 2020. godina. Određeni podaci su prikupljeni za sve institucije BiH, a određeni za institucije iz uzorka. Za sve institucije BiH je ispitivana objava planova za 2021. godinu i utvrđene nepravilnosti i slabosti iz izvještaja finansijske revizije za 2018-2020. godinu. Za institucije iz uzorka je ispitivan način na koji su organizovali proces javnih nabavki kroz sve faze (planiranje, provođenje i realizacija) za tri predmeta nabavki koji su zajednički kod svih institucija iz uzorka (uredski materijal, kompjuterski materijal i kompjuterska oprema) za period 2018-2020. godinu.

Institucije iz uzorka su: Ured za veterinarstvo BiH, Agencija za statistiku BiH, Ministarstvo sigurnosti BiH, Ustavni sud BiH, Ministarstvo vanjskih poslova BiH i Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH.

Korišteni su i podaci iz izvještaja revizije učinka: „Blagovremenost postupaka javnih nabavki u institucijama BiH“, „Upravljanje procesom realizacije ugovora o javnim nabavkama u institucijama BiH“, „Pravna zaštita u postupcima javnih nabavki pred Uredom za razmatranje žalbi BiH“, kao i izvještaji AJN-a i URŽ-a.

Revizija je ispitivala i aktivnosti nadležnih institucija Vijeća ministara, MFT-a, AJN-a i URŽ-a koje se tiču praćenja, analize i unapređenja sistema javnih nabavki za period od donošenja Strategije (oktobar 2016).

1.3. Reviziona pitanja i kriteriji revizije

1.3.1. Reviziona pitanja

Nakon što su utvrđeni ciljevi revizije definisano je glavno reviziono pitanje koje glasi:

Da li su aktivnosti koje preduzimaju institucije BiH dovoljne da bi se postigao efikasan sistem javnih nabavki?

Za što bolje razumijevanje i analizu problema, te da bi se olakšalo prikupljanje potrebnih podataka, definisana su tri osnovna reviziona potpitanja:

1. Da li su institucije BiH osigurale zakonsko, blagovremeno, namjensko i transparentno korištenje javnih sredstava u sistemu javnih nabavki?
2. Da li su institucije BiH organizovale efikasan proces javnih nabavki?
3. Da li su nadležne institucije efikasne u praćenju primjene ZJN-a, analizi i unapređenju sistema javnih nabavki?

1.3.2. Kriteriji revizije

Uvažavajući postavljeni cilj, revizija je uspostavila kriterije na osnovu kojih je analizirala preduzete aktivnosti institucija BiH u cilju dobijanja odgovora na reviziono pitanje. Kriteriji revizije korišteni u ovoj studiji zasnivaju se na ZJN-u i podzakonskim aktima donesenim na osnovu ZJN-a, propisima koji se tiču planiranja i izvršenja budžeta, Strategiji, planovima, dobroj praksi institucija BiH, propisima i praksama zemalja u okruženju.

Pod efikasnim sistemom javnih nabavki podrazumijeva se sistem koji osigurava blagovremeno zadovoljenje potreba institucija u procesu javnih nabavki, istovremeno poštujući principe zakonitosti, ekonomičnosti i transparentnost.

S ciljem ocjene aktivnosti institucija BiH uspostavljeni su kriteriji za svako reviziono potpitanje.

Kriterij za prvo reviziono potpitanje:

S ciljem najefikasnijeg korištenja javnih sredstava¹² u vezi s predmetom nabavke i njegovom svrhom, institucije BiH su dužne da postupaju transparentno, da se u postupku javne nabavke prema kandidatima/ponuđačima ponašaju jednako i nediskriminirajuće, na način da se osigura pravična i aktivna konkurencija.

Institucije BiH u procesu javnih nabavki postupaju u skladu sa ZJN-om i podzakonskim aktima. Planovi javnih nabavki se donose po usvajanju budžeta/odluka o privremenom finansiranju¹³, a javne nabavke se provode u skladu sa planovima u pogledu dinamike¹⁴. Institucije BiH planiraju sve nabavke, provode planirane nabavke i realizuju planirana sredstva za nabavke.¹⁵ S ciljem jačanja transparentnosti osigurana je objava i laka dostupnost svih podataka o javnim nabavkama na internetskim stranicama institucija BiH. Podaci su razvrstani po zasebnim sekcijama za javne nabavke.¹⁶ Institucije BiH koriste mogućnosti objave planova javnih nabavki i na Portalu javnih nabavki.¹⁷

Kriterij za drugo reviziono potpitanje:

Institucije BiH su organizovale proces javnih nabavki koji omogućava zakonito, blagovremeno, namjensko i transparentno korištenje javnih sredstava.

Jasno su definisani poslovi u cijelom procesu javnih nabavki, načini postupanja, vrijeme kao i jasna zaduženja i odgovornosti za iste. Poslovi javnih nabavki tiču se aktivnosti planiranja, provođenja, realizacije. Poslovima javnih nabavki bave se zaposleni koji su prošli obuku AJN-

¹² Član 3. ZJN

¹³ Dobra prakse većine institucija iz uzorka da planove donose po usvojenom budžetu/odlukama o privremenom finansiranju, propisi i praksa zemalja u okruženju (Srbija i Hrvatska)

¹⁴ Planovi javnih nabavki institucija iz uzorka

¹⁵ Prvi planovi javnih nabavki (na osnovu budžeta/odluka o privremenom finansiranju).

¹⁶ Dobra praksa institucija BiH

¹⁷ Dobra praksa institucija BiH, propisi i praksa zemalja u okruženju (Srbija i Hrvatska)

a.¹⁸ Osigurani su kapaciteti za obavljanje poslova javnih nabavki.¹⁹ Sa ciljem unapređenja procesa javnih nabavki, institucije su uspostavile praćenje, analize i izvještavanje, utvrđuju probleme, uzroke i odgovornosti.²⁰

Poslovi planiranja javnih nabavki podrazumijevaju prikupljanje potreba, analiza potreba, analiza tržišta, stanja zaliha, prethodna iskustva i sl., utvrđivanje stvarne količine i procijenjene vrijednosti nabavke, planiranje budžeta za nabavke i donošenje plana javnih nabavki. Sve ove aktivnosti su dokumentovane, a planiranje javnih nabavki je usklađeno sa dinamikom planiranja budžeta²¹.

Poslovi provođenja javnih nabavki podrazumijevaju postupanja propisana ZJN-om i podzakonskim aktima²², od pokretanja postupka javne nabavke do okončanja postupka javne nabavke (zaključivanjem ugovora/poništenjem postupka).

Poslovi realizacije javnih nabavki podrazumijevaju objave osnovnih elemenata ugovora i izmjena ugovora²³, izvještavanje AJN-a o provedenom postupku javne nabavke²⁴, prijem i materijalno i finansijsko evidentiranje nabavki, praćenje i izvještavanje o realizaciji pojedinačnih ugovora po količinama, cijenama, vrijednosti i drugim bitnim ugovorenim obavezama (rokovi, garancije itd.).²⁵

Poslovi praćenja, analize i izvještavanja podrazumijevaju praćenje realizacije planova javnih nabavki, provođenja postupaka javnih nabavki i realizacije svih ugovora o javnim nabavkama. Također, podrazumijevaju analize odstupanja, problema, uzroka, kao i izvještavanje o istim sa prijedlozima za unapređenje.²⁶

Institucije BiH su uspostavile praksu utvrđivanja odgovornosti za propuste i nepravilnosti u cijelom procesu javnih nabavki.

Kriterij za treće reviziono potpitanje:

Vijeće ministara, s ciljem unapređenja sistema javnih nabavki, blagovremeno razmatra materijale koji se tiču sistema javnih nabavki i preduzima aktivnosti. Vijeće ministara aktivno prati i ocjenjuje realizaciju strateških opredjeljenja iz oblasti javnih nabavki i nalaže korektivne mjere.²⁷

¹⁸ Pravilnik o obuci službenika za javne nabavke, dobra praksa institucija BiH

¹⁹ Pravilnici o organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta institucija iz uzorka, akti o dodjeli poslova

²⁰ Principi dobrog upravljanja

²¹ Zakon o finansiranju institucija BiH, Instrukcije MFT-a o planiranju DOB-a i budžeta.

²² Prilog br. 2 Pregled podzakonskih akata donesenih na osnovu ZJN-a

²³ Član 74. ZJN-a

²⁴ Član 75. ZJN-a

²⁵ Izvještaj revizije učinka „Upravljanje procesom realizacije ugovora u institucijama BiH“.

²⁶ Izvještaj revizije učinka „Blagovremenost postupaka javnih nabavki u institucijama BiH“, Izvještaj revizije učinka „Upravljanje procesom realizacije ugovora u institucijama BiH“

²⁷ Poslovnik o radu Vijeća ministara, programi rada Vijeća ministara, odluke i planovi Vijeća ministara, Strategija, zaključci Parlamentarne skupštine.

AJN i URŽ, u okviru svojih nadležnosti, blagovremeno prate, analiziraju, izvještavaju i predlažu mjere nadležnim institucijama (Vijeće ministara i Parlamentarna skupština) o sistemu javnih nabavki kao i strateškim opredjeljenjima.²⁸

1.4. Izvori informacija i metode revizije

Tokom revizije koristili smo sljedeće tehnike prikupljanja podataka: proučavanje dokumenata, intervju, pismeni upit, posmatranje, testiranje. Obrada prikupljenih podataka je vršena primjenom kvantitativnih i kvalitativnih metoda, analizom, sintezom i poređenjem.

Podaci o zakonskom, blagovremenom, namjenskom i transparentnom korištenju javnih sredstava su prikupljeni iz izvještaja finansijske revizije i revizije učinka koji se tiču javnih nabavki, podacima objavljenim na internetskim stranicama institucija i Portalu javnih nabavki, kao i izvještajima AJN-a i URŽ-a.

Podaci o organizaciji provođenja javnih nabavki su prikupljeni na bazi uzorka institucija, koji se sastojao od šest institucija BiH, razvrstanih na tri grupe po budžetima.

Kriteriji za izbor uzorka:

1. Budžet – podjela institucija na male (0-5,5 miliona KM), srednje (5,5-10,5 miliona KM) i velike (>10,5 miliona KM). Iz uzorka su izdvojene dvije institucije koje imaju budžete preko 100 miliona KM iz razloga neuporedivosti budžeta i broja postupaka, a obje imaju veliki broj utvrđenih nepravilnosti i slabosti (Ministarstvo odbrane BiH i Uprava za indirektno oporezivanje BiH).
2. Broj utvrđenih nepravilnosti i slabosti u izvještajima finansijske revizije (najmanje i najviše utvrđenih nepravilnosti i slabosti u okviru istog budžetskog razreda).
3. Broj obavještenja o javnim nabavkama (uz praćenje da broj obavještenja kod institucije sa najmanje utvrđenih nepravilnosti i slabosti bude isti ili veći od broja obavještenja institucije koja ima najveći broj utvrđenih nepravilnosti i slabosti).

Tabela 1.: Institucije iz uzorka

R. br.	Institucije iz uzorka	Prosječan budžet za 2018. i 2019. godinu (milijon KM)	Broj utvrđenih nepravilnosti i slabosti za 2018. i 2019. godinu	Broj obavještenja o nabavkama u 2018. i 2019. godini
1	Agencija za statistiku	4,7	11	21
2	Ured za veterinarstvo	5,5	1	57
3	Ustavni sud	5,7	0	28
4	Ministarstvo sigurnosti	8,4	8	28
5	Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice	10,8	0	40
6	Ministarstvo vanjskih poslova	57,3	12	13

Izvor: zakoni o budžetu, izvještaji finansijske revizije i portal javnih nabavki.

²⁸ ZJN, Strategija, praksa zemalja u okruženju (Srbija i Hrvatska)

Osnovna tehnika prikupljanja podataka kod institucija iz uzorka je bila intervju (poluotvoreni i otvoreni) sa odgovornim osobama, upiti, proučavanje internih akata (akti o javnim nabavkama, sistematizacije, izvještaji, analize, planovi, itd.), podataka objavljenih na internetskim stranicama institucija i Portalu javnih nabavki. Ispitivana je i primjena novog modula za praćenje u ISFU.

U Prilogu broj 1. se nalazi spisak svih institucija kao i podaci korišteni za izbor uzorka.

Podaci o aktivnostima nadležnih institucija (Parlamentarna skupština, Vijeće ministara, URŽ, AJN, MFT) su prikupljeni putem poluotvorenog intervjua sa odgovornim osobama i analizom dokumentacije dobijene od samih institucija i sa internetskih stranica tih institucija i Portala javnih nabavki (izvještaji, analize, zaključci itd.).

1.5. Struktura izvještaja

U prvom poglavlju predstavljeni su motivi zbog kojih je Ured za reviziju proveo reviziju. Također, predstavljena su i reviziona pitanja, cilj, obim i ograničenja revizije, kriteriji te izvori i metode revizije. U poglavlju 2. dato je više detalja o samoj temi javnih nabavki, regulativi i shemi sistema, opis procesa javnih nabavki. U poglavlju 3. su prezentovani nalazi koji podržavaju reviziona pitanja. Četvrto poglavlje sadrži zaključke revizije, odnosno odgovore na reviziona pitanja. Preporuke čijom implementacijom bi se osigurale bolje pretpostavke na unapređenju sistema javnih nabavki sadržane su u poglavlju 5. ovog izvještaja.

2. Opis predmeta revizije

Javna nabavka je skup poslova i aktivnosti koje sprovodi naručilac radi nabavke robe, vršenja usluga ili izvođenja radova od privrednih subjekata.

U BiH su javne nabavke uređene Zakonom o javnim nabavkama koji je donesen 2014. godine²⁹. Zakonom je definisano da se postupak javne nabavke odnosi na postupke nabavke robe, usluga ili radova koje sprovodi ugovorni organ ili sektorski ugovorni organ sa ciljem zadovoljavanja potreba od općeg interesa.

ZJN-om se uređuje sistem javnih nabavki u BiH, utvrđuju pravila za postupke javnih nabavki, i to na način da se definišu prava, dužnosti, odgovornosti i pravna zaštita učesnika u postupku javne nabavke, te nadležnosti AJN-a i URŽ-a.

Opći principi ZJN-a nalažu da ugovorni organi postupaju transparentno, jednako i nediskriminirajuće, da osiguraju pravednu i aktivnu konkurenciju, sa ciljem najefikasnijeg korištenja javnih sredstava.

Sistem javnih nabavki možemo posmatrati kroz tri glavne funkcije koje čine taj sistem: propisi, provođenje i praćenje. Za kreiranje, predlaganje i donošenje propisa nadležni su Parlamentarna skupština, Vijeće ministara i AJN. Za provođenje su zadužene institucije, kao ugovorni organi, sa jedne strane, i ponuđači, sa druge strane. Institucije nadležne za praćenje primjene ovog zakona i podzakonskih akata su AJN i URŽ. Također, praćenje primjene ZJN-a provode i interna i eksterna revizija te organizacije civilnog društva.

2.1. Propisi i strateška opredjeljenja

Javne nabavke u BiH su regulisane ZJN-om i sa oko 20 podzakonskih akata koje su donijeli Vijeće ministara i AJN. Osim toga, ugovorni organi su, u skladu sa ZJN-om, bili u obavezi da donesu i interne akte kojima se uređuju direktni sporazumi.³⁰

Spisak svih donesenih zakonskih i podzakonskih akata nalazi se u Prilogu broj 2.

ZJN detaljno uređuje postupak provođenja javne nabavke i pravnu zaštitu, a samo se jednim dijelom dotakao planiranja javnih nabavki kao i realizacije ugovora. Određena postupanja u planiranju javnih nabavki definisana su i propisima koji se tiču planiranja budžeta³¹ institucija BiH, a na zaključivanje ugovora o javnim nabavkama se primjenjuje Zakonom o obligacijama.

²⁹ ZJN je donesen 29.04.2014. godine, stupio je na snagu 27.05.2014. godine, a primjenjuje se od 27.11.2014. godine.

³⁰ Član 90. ZJN-a

³¹ Zakonom o finansiranju (Službeni glasnik BiH, br. 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 i 32/13), globalnim okvirima fiskalnog bilansa i politika u BiH, dokumentima okvira budžeta, instrukcijama MFT: Instrukcija za budžetske korisnike 1 (Priprema dokumenta okvira budžeta) i Instrukcija za budžetske korisnike 2 (Priprema zahtjeva za dodjelu sredstava iz budžeta)³¹, zakonima o budžetu institucija i međunarodnim obavezama BiH, odlukama o privremenom finansiranju institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH

Vijeće ministara je, sa ciljem unapređenja kao i usklađivanja ZJN-a sa EU legislativom, u oktobru 2016. godine, usvojilo Strategiju razvoja javnih nabavki BiH za period 2016-2020. godinu.³² Strategijom su utvrđeni sljedeći strateški ciljevi i najvažnije oblasti za poboljšanja:

- dalji razvoj i usklađivanje zakonodavnog okvira s pravnim tekovinama EU (uključujući nove direktive EU) i dobrim praksama EU;
- unapređenje transparentnosti i promovisanje mjera za borbu protiv korupcije - Strategija za borbu protiv korupcije u BiH 2015-2019;
- uspostavljanje djelotvornog mehanizma koordinacije i kreiranja politika u okviru sistema javnih nabavki i drugih politika koje mogu imati uticaj na sistem javnih nabavki;
- jačanje institucionalnih kapaciteta ključnih aktera u okviru sistema javnih nabavki;
- jačanje konkurencije među privrednim subjektima;
- poboljšanje operativnih kapaciteta i funkcionalnosti sistema javnih nabavki;
- stavljanje jačeg fokusa na postizanje "protuvrijednosti za novac" na osnovu pravične i otvorene konkurencije, u okviru razvoja sistema e-nabavke.

Strategijom je utvrđeno da će direktor AJN-a, uz saglasnost Odbora AJN-a, svake godine donositi akcione planove, kao i da će predsjedavajući URŽ donijeti akcioni plan za svaku godinu u dijelu pravne zaštite. Također, predviđeno je da će monitoring i preporuke provoditi AJN i URŽ u koordinaciji sa institucijama koje su obuhvaćene aktivnostima Strategije, a da će akcioni planovi za svaku godinu sadržavati informacije o realizovanim aktivnostima i razlozima nerealizovanih.

Uz strategiju je donesen Akcioni plan za period 2016-2017.

2.2. Proces javnih nabavki

Proces javne nabavke obuhvaća sve od prvobitnog planiranja potreba za nabavkama, budžeta i resursa, preko provođenja postupka, do realizacije ugovora (zaprimanja, provjere, evidencije, praćenja, kontrole, izvještavanja o efektima i dr.).

Planiranje javnih nabavki

Planiranje javnih nabavki započinje iskazivanjem potreba za javnim nabavkama. Institucije na osnovu potreba za nabavkama, stanja zaliha, važećih pravilnika o ograničenjima, istražuju tržište, procjenjuju i definišu zahtjeve za budžetska sredstva. Usvajanjem budžeta i operativnih planova, institucije BiH donose planove javnih nabavki. Planiranje potreba za javnim nabavkama djelimično je propisano Zakonom o finansiranju kojim su definisane procedure i rokovi za planiranje budžeta. Instrukcijama za budžetske korisnike 1 i 2 MFT-a³³

³² 77. sjednica VM-a od 13.10.2016.

³³ Instrukcija za budžetske korisnike 1 - priprema DOB i Instrukcija sa uputstvima za pripremu zahtjeva za dodjelu sredstava iz Budžeta - Instrukcija broj 2

detaljnije su propisani rokovi, način planiranja budžeta, kao i određeni kriteriji za planiranje izdataka.³⁴

Institucije prvo planiraju Dokument okvirnog budžeta (DOB) za naredne tri godine i isti predstavlja preliminarni Nacrt budžeta za narednu godinu i sadrži gornje granice rashoda, kojih se budžetski korisnici trebaju pridržavati u pripremi godišnjeg zahtjeva za budžetom. Dostavljeni zahtjev za budžet institucija je predmet konsultacija i pregovora MFT-a sa budžetskim korisnicima.³⁵

Nakon završenih pregovora, pripremljeni Nacrt zakona o budžetu razmatra i usvaja Vijeće ministara, Predsjedništvo i na kraju Parlamentarna skupština. Ako Parlamentarna skupština BiH ne usvoji Zakon o budžetu prije početka fiskalne godine, finansiranje će biti privremeno sve do stupanja na snagu tog zakona. Privremeno finansiranje se vrši na nivou jedne četvrtine sredstava u usvojenom budžetu za prethodnu fiskalnu godinu. Za vrijeme privremenog finansiranja budžetski korisnici ne mogu realizovati kapitalne izdatke, ni započeti nove ili proširene programe i aktivnosti dok se ne odobre u Zakonu o budžetu.

Nakon usvajanja budžeta ili donošenja odluka o privremenom finansiranju institucije BiH donose planove javnih nabavki.

ZJN³⁶ propisuje da ugovorni organ može započeti postupak javne nabavke samo ako je nabavka predviđena u planu nabavki ili kada ugovorni organ donese posebnu odluku o pokretanju postupka javne nabavke. Također, ugovorni organ je u obavezi objaviti plan nabavki čija je vrijednost veća od vrijednosti utvrđenih u članu 14. stav (1) ZJN³⁷ na svojoj web-stranici, i to najkasnije u roku od 60 dana od dana usvajanja budžeta odnosno finansijskog plana.

Provođenje

Provođenje postupaka javnih nabavki propisano je ZJN-om i podzakonskim aktima. Istim su definisane obavezne aktivnosti i rokovi za postupanja.

Ugovorni organ pokreće postupak javne nabavke donošenjem odluke ili rješenja u pisanoj formi.

³⁴ Izdaci za nabavku materijala, prijevoza i goriva, tekuće održavanje i osiguranja itd. se trebaju planirati na bazi iskustvene potrošnje. Kod planiranja kapitalnih izdataka treba voditi računa da su sredstva za kapitalne izdatke podložna krajnjoj restrikciji, te planirati samo nastavak opremanja po ranije usvojenom VKU i najnužniji dio opreme koji služi završavanju dotrajale opreme. Pravilnik o uslovima nabavke i načinu korištenja službenih motornih vozila u institucijama BiH, Pravilnik o korištenju telefona. Usvojeni programi, planovi i odluke.

³⁵ U slučaju nepostizanja sporazuma o dodjeli sredstava između budžetskih korisnika i MFT-a, za donošenje odluke nadležno je Vijeće ministara.

³⁶ Član 17. ZJN-a

³⁷ Za nabavke vrijednosti manje od 50.000,00 KM u slučaju robe i usluga, ili 80.000,00 KM u slučaju radova, ugovorni organ može primijeniti jedan od postupaka utvrđenih ZJN-om, osim direktnog sporazuma, uz obavezu ispunjenja uslova propisanih za svaki postupak.

Za sprovođenje otvorenog postupka, ograničenog postupka, pregovaračkog postupka sa objavom i bez objave obavještenja, konkursa za izradu idejnog rješenja, takmičarskog dijaloga i konkurentskog zahtjeva za dostavljanje ponuda, ugovorni organ je obavezan da imenuje komisiju za nabavke. Uspostavljanje i rad komisije su regulisani podzakonskim aktom koji donosi Vijeće ministara BiH³⁸.

Realizacija

ZJN u dijelu realizacije javnih nabavki definiše samo obavezu ugovornim organima objave obavještenja o dodjeli ugovora, dostavljanja izvještaja o postupku javne nabavke i objave osnovnih elemenata ugovora, a što je detaljnije propisano podzakonskim aktima. Na zaključivanje ugovora o javnoj nabavci i odgovornost ugovornih strana za ispunjenje obaveza iz ugovora o javnoj nabavci primjenjuju se odgovarajuće odredbe Zakona o obligacionim odnosima.³⁹

Ugovorni organ dužan je objaviti obavještenje o dodjeli ugovora za određene postupke⁴⁰ najkasnije u roku od 30 dana od dana zaključivanja ugovora ili okvirnog sporazuma. Kod dodjele ugovora po posebnom režimu i zaključenih okvirnih sporazuma, ugovorni organ objavljuje obavještenje o dodjeli svih ugovora u toku jedne godine, i to najkasnije 30 dana od isteka kalendarske godine. Sadržaj obavještenja propisan je podzakonskim aktom⁴¹.

Ugovorni organ obavezan je da AJN-u dostavlja izvještaje o postupku javne nabavke u formi, na način i u rokovima koje utvrđuje AJN podzakonskim aktom. Ovi podaci se objavljuju u sistemu e-Nabavke i isti su javno dostupni.

Nakon što ugovorni organ dostavi izvještaj AJN-u, dužan je da na svojoj web-stranici, ukoliko je ima, objavi osnovne elemente ugovora za sve postupke javne nabavke, kao i sve izmjene ugovora do kojih dođe u toku realizacije ugovora, na način i u formi koji je propisan Uputstvom⁴². Objava se vrši na propisanom obrascu.⁴³ Podaci u obrascu za svaki pojedinačni ugovor se ažuriraju najmanje svaka tri mjeseca i moraju biti dostupni na internetskoj stranici ugovornog organa najmanje tri godine od datuma potpune realizacije ugovora/OS.

³⁸ Pravilnik o uspostavljanju i radu komisije za nabavke, Službeni glasnik BiH, broj: 103/14

³⁹ Član 72. i 118. ZJN-a

⁴⁰ otvoreni postupak, ograničeni postupak, pregovarački postupak sa objavom ili bez objave obavještenja, konkurs za izradu idejnog rješenja ili takmičarski dijalog

⁴¹ Uputstvo i izmjene Uputstva o uslovima i načinu objavljivanja obavještenja i dostavljanja izvještaja u postupcima javnih nabavki u informacionom sistemu „e-Nabavke“, Službeni glasnik BiH, broj: 90/14 53/15

⁴² Uputstvo o objavi osnovnih elemenata ugovora i izmjena ugovora, Službeni glasnik BiH, broj: 56/15

⁴³ Obrazac sadrži: vrstu postupka, podatke o dobavljaču/dobavljačima osnovne elemente ugovora/okvirnog sporazuma (vrijednost, period trajanja/rok izvršenja, rok plaćanja, garantni period i dr.), opis izmjene osnovnih elemenata ugovora sa datumom izmjene, ostatak vrijednosti ugovora nakon učinjene izmjene/ostatak vrijednosti okvirnog sporazuma (nakon zaključenog pojedinačnog ugovora), datum zaključenja ugovora i datum potpune realizacije ugovora/okvirnog sporazuma sa ukupnom utrošenom vrijednosti

Stvarna nabavljena količina na osnovu zaključenog ugovora o javnoj nabavci ne može biti manja ili veća od ugovorene količine.⁴⁴ Kod realizacije okvirnog sporazuma, stvarna nabavljena količina na osnovu zaključenog okvirnog sporazuma može biti jednaka ili manja od predviđene okvirne količine. Međutim, stvarno nabavljena količina po ugovorima zaključenim na osnovu okvirnog sporazuma ne može biti manja ili veća od ugovorene količine.

U toku revizije Ministarstvo finansija i trezora BiH je provodilo Projekat praćenja realizacije ugovora i izvještavanje o realizaciji istih kroz novi modul u ISFU⁴⁵. Isti omogućava unos ugovora i okvirnih sporazuma sa podacima o periodu trajanja istih, ugovorenim količinama i cijenama, bankovnim garancijama, te generisanje različitih izvještaja o realizaciji. Uvođenje ovog modula nije obaveza institucija BiH i planirano je fazno uvođenje po institucijama i to po grupama (tri grupe od po 25 institucija BiH) u periodu januar – juni 2021. godine.

2.3. Praćenje

Institucije nadležne za praćenje primjene ovog zakona i podzakonskih akata su Agencija za javne nabavke (AJN) i Ured za razmatranje žalbi (URŽ).

Nadležnosti AJN-a su:

- ✎ priprema i izrada propisa iz oblasti javnih nabavki;
- ✎ unapređenje informisanosti ugovornih organa i ponuđača;
- ✎ objava priručnika, uputstava, standardnih obrazaca i modela;
- ✎ pružanje tehničke pomoći i savjetodavnih mišljenja;
- ✎ uspostava sistema za praćenje implementacije postupaka;
- ✎ prikupljanje podataka, analiza i objavljivanje informacija o postupcima javnih nabavki;
- ✎ razvijanje i uspostavljanje elektronskih informacionih sistema u BiH;
- ✎ pokretanje, održavanje i stvaranje preduslova za elektronske javne nabavke;
- ✎ organizovanje i održavanje obuke za ovlaštene predavače i službenike;
- ✎ praćenje rada ovlaštenih predavača i vođenje evidencije o akreditiranim predavačima;
- ✎ praćenje propisa EU u ovoj oblasti;
- ✎ izrada godišnjih izvještaja za Vijeće ministara BiH.

AJN ima direktora i Odbor Agencije. Odbor AJN-a je nadležan za razmatranje pitanja u vezi sa funkcionisanjem i unapređenjem sistema javnih nabavki, te davanje prethodne saglasnosti na akte kojim se uređuje sistem javnih nabavki, koje donosi Vijeće ministara ili direktor AJN-a. Odbor AJN-a ima pet članova⁴⁶.

⁴⁴ Uputstvo i izmjena Uputstva za pripremu modela tenderske dokumentacije i ponuda, Službeni glasnik BiH, broj: 90/14 i 20/15

⁴⁵ Projekat praćenja realizacije ugovora i izvještavanje o realizaciji koji je nastao na osnovu nalaza i preporuka iz izvještaja RU na temu „Upravljanje procesom realizacije ugovora o javnim nabavkama u institucijama BiH“.

⁴⁶ Članovi Odbora AJN-a su predstavnici Ministarstva finansija i trezora BiH, ministarstava finansija entiteta, Direkcije za evropske integracije, i predstavnik Vlade Brčko distrikta BiH. Posmatrači u Odboru AJN-a su predstavnici: Vanjskotrgovinske komore BiH, Udruženja poslodavaca BiH i entiteta, te nevladinog sektora, direktor AJN i predsjedavajući URŽ-a.

S ciljem edukacije i otklanjanja uočenih nepravilnosti u pojedinačnim postupcima javnih nabavki, AJN je uspostavio sistem praćenja postupka javnih nabavki. AJN prati usklađenosti pojedinačnih postupaka javne nabavke koje provode ugovorni organi sa ZJN-om i podzakonskim aktima. Praćenje se vrši na osnovu izvora i kriterija definisanih Pravilnikom o praćenju postupaka javnih nabavki⁴⁷. Kada AJN utvrdi da je došlo do određenih povreda ZJN-a i podzakonskih akata, obratit će se ugovornom organu dopisom u kojem će ukazati na učinjene nepravilnosti i naložiti da se iste otklone. AJN će u dopisu ugovornom organu ukazati da će, u slučaju da u ostavljenom roku isti ne otkloni uočenu nepravilnost, osim u opravdanim slučajevima zbog kojih nije bilo moguće ukloniti nepravilnost, informacije o navedenom biti prikazane u redovnom godišnjem izvještaju o praćenju postupaka javnih nabavki za prethodnu godinu. AJN podnosi prekršajnu prijavu kod nadležnog suda za prekršaje u skladu sa članom 116. stav 1. ZJN-a. AJN podnosi godišnji izvještaj Vijeću ministara o izvršenom praćenju.

Također, AJN priprema i Vijeću ministara godišnje podnosi izvještaj o dodijeljenim ugovorima u postupcima javnih nabavki⁴⁸. Svrha izvještaja je prezentacija potrošnje javnih sredstava od strane ugovornih organa po određenim parametrima.⁴⁹

URŽ je osnovan ZJN-om kao samostalna, nezavisna institucija sa sjedištem u Sarajevu i dvije filijale, u Mostaru i Banjoj Luci.

URŽ je nadležan za praćenje primjene ZJN-a i podzakonskih akata, koji rješava po žalbama u postupcima javnih nabavki. Nadležnost za rješavanje je podijeljena između sjedišta i filijala.⁵⁰

URŽ u postupku pravne zaštite postupa u granicama zahtjeva iz žalbe, a po službenoj dužnosti u odnosu na povrede definisane ZJN-om.

URŽ je dužan da donese zaključak ili rješenje po žalbi u roku od 15 dana od dana kompletiranja žalbe od ugovornog organa, ali ne kasnije od 30 dana nakon prijema žalbe od ugovornog organa. U izuzetno složenim slučajevima predsjedavajući URŽ-a zaključkom može produžiti rok, ali ne duže od 30 dana.

Ugovorni organ i učesnici u postupku mogu protiv odluke URŽ-a pokrenuti upravni spor pred Sudom BiH koji se vodi po hitnom postupku.

⁴⁷ Službeni glasnik BiH, broj: 72/16

⁴⁸ Član 92. stav 3, k)

⁴⁹ po vrstama postupaka, predmetima nabavke, vrijednostima i broju dodijeljenih ugovora, učešću odabranih kriterija za dodjelu ugovora, prosječnom broju primljenih i prihvatljivih ponuda prema vrstama postupaka i predmetima javne nabavke, itd.

⁵⁰ Sjedište URŽ-a je nadležno za donošenje odluka po žalbama za vrijednosti nabavke preko 800 hiljada KM, kao i za sve nabavke institucija BiH i institucija Brčko distrikta BiH, i drugih ugovornih organa BiH i Brčko distrikta BiH. Filijale Mostar i Banja Luka su nadležne za donošenje odluka po žalbama za vrijednosti nabavke do 800.000KM, i njihova nadležnost se određuje prema entitetskom sjedištu ugovornog organa koji provodi postupak javne nabavke.

URŽ podnosi prekršajnu prijavu, kod nadležnog suda za prekršaje, kada utvrdi da je bilo povreda postupka javne nabavke koje predstavljaju prekršaj u smislu odredaba ovog zakona. Također, rješavajući u postupku po žalbi, a na osnovu stanja u spisu, URŽ može podnijeti krivičnu prijavu.

3. Nalazi

U ovom Poglavlju prezentovani su nalazi revizije koji ukazuju na to da aktivnosti nadležnih institucija i ugovornih organa na nivou BiH nisu dovoljne da bi se osigurao efikasan sistem javnih nabavki u institucijama BiH. Nalazi su podijeljeni na tri dijela u kojima se daju odgovori na postavljena reviziona pitanja.

3.1. Zakonitost, blagovremenost, namjensko i transparentno korištenje javnih sredstava u sistemu javnih nabavki na nivou institucija BiH

U ovom dijelu prezentovani su nalazi koji ukazuju na to da institucije BiH, kao ugovorni organi, nisu u svim slučajevima osigurale zakonito, blagovremeno, namjensko i transparentno korištenje javnih sredstava.

3.1.1. Zakonitost provođenja javnih nabavki

Postupanja institucije BiH u procesu javnih nabavki koja nisu u skladu sa ZJN-om i podzakonskim aktima su konstatovana u svim fazama procesa javnih nabavki.

Izveštaji finansijske revizije za posljednje tri godine ukazuju na to da kod većine institucija BiH⁵¹ postoje postupanja koja nisu u skladu sa ZJN i podzakonskim aktima. Najčešći primjeri kršenja propisa su:

- ✎ neobjavljivanje planova javnih nabavki,
- ✎ dijeljenje nabavki,
- ✎ ograničavajući uslovi u TD-u,
- ✎ neupućivanje zahtjeva za dostavu ponuda po konkurentskom zahtjevu,
- ✎ neprovođenje e-aukcije,
- ✎ prihvatanje ponuda koje nisu u skladu sa uslovima iz TD-a,
- ✎ nedostavljanje zapisnika,
- ✎ neobjavljivanje odluka o rezultatima,
- ✎ nepoštivanje ugovorenih obaveza (prekoračenja ugovora, nedostavljanje garancija, nepoštivanje rokova i dr.),
- ✎ neobjavljivanje obrazaca osnovnih elemenata ugovora i izmjena ugovora, nepodnošenje izvještaja u sistem javnih nabavki i dr.

Izveštaj revizije učinka na temu „Upravljanje procesom realizacije ugovora u postupcima javnih nabavki u institucijama BiH“⁵² ukazuje na to da postoje značajna odstupanja od ZJN-a. Naime, kod više od 85% ispitanih ugovora došlo je do nepoštivanja ugovorenih obaveza i/ili nemogućnosti utvrđivanja svih činjenica vezanih za realizaciju ugovora. Najčešće nepravilnosti se odnose na:

⁵¹ 44 od 72 institucije na nivou BiH

⁵² <http://www.revizija.gov.ba/Content/OpenAttachment?Id=cbf4a734-5609-4f29-aef5-79ad50248e01&langTag=bs>

- nezaključivanje ugovora po okvirnom sporazumu,
- nedostavljanje garancija za uredno izvršenje ugovora,
- nerealizacija ugovorenih količina i vrijednosti kod ugovora,
- prekoračenje ugovorenih količina,
- neizvješćavanje o dodijeljenim ugovorima i realizaciji ugovora u sistemu javnih nabavki i internetskim stranicama ugovornih organa.

Na nezakonito postupanje institucije BiH u provođenju javnih nabavki ukazuje i veliki broj uvaženih žalbi. Naime, u posljednje tri godine, URŽ je uvažio 299 od ukupno 698 zaprimljenih žalbi⁵³.

Da stanje nije ništa bolje ni na drugim nivoima vlasti BiH ukazuje podatak da je za posljednje tri godine URŽ uvažio preko četiri hiljade od 10,5 hiljada zaprimljenih žalbi.⁵⁴

U poređenju sa zemljama u okruženju⁵⁵, BiH prednjači u nepoštivanju propisa, što se vidi kroz broj uvaženih žalbi u odnosu na broj obavještenja o nabavci. Uporedni podaci o broju objavljenih javnih nabavki kao i broj uvaženih žalbi u BiH, Srbiji i Hrvatskoj dati su u narednoj tabeli.

Tabela 2: Uvažene žalbe u odnosu na broj objavljenih javnih nabavki za BiH, Srbiju i Hrvatsku za 2019. godinu

	BROJ OBAVJEŠTENJA O NABAVKAMA	BROJ UVAŽENIH RJEŠENJA OD STRANE INSTITUCIJE NADLEŽNE ZA RJEŠAVANJE	PROCENAT UVAŽENIH ŽALBI U ODNOSU NA BROJ OBAVJEŠTENJA O NABAVKAMA
BIH	23.999	1.119	4,7%
SRBIJA	62.003	514	0,9%
HRVATSKA	13.190	519	3,9%

Izvor: Izvještaj o radu URŽ-a za 2019. godinu, Godišnji izvještaj o dodijeljenim ugovorima u postupcima javnih nabavki u 2019. godini, Izvještaj o javnim nabavkama u Republici Srbiji za period 01.01.2019 – 31.12.2019. godine, Izvještaj o radu Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki u periodu od 01.01.2019. do 31.12.2019. godine, Izvještaj o radu Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave za 2019. godinu

Iz tabele se vidi da BiH, u poređenju sa zemljama u okruženju, ima i relativno i apsolutno najveći broj uvaženih žalbi.

Prethodno navedeno je potvrđeno i kod institucija iz uzorka gdje je svaka druga zaprimljena žalba i uvažena. Pregled broja žalbi za institucije iz uzorka sa načinom rješavanja za period 2018-2020. godina dat je u narednoj tabeli.

⁵³ Upisnik predmeta URŽ za 2018., 2019. i 2020. godinu

⁵⁴ Izvještaji o radu URŽ-a za 2018., 2019. i 2020. godinu (zaprimljeno 10.750 žalbi, a uvaženo 4.046 žalbi).

⁵⁵ Podaci za Srbiju i Hrvatsku dostupni bili samo za 2019. godinu

Tabela 3: Broj žalbi za institucije iz uzorka sa načinom rješavanja za period 2018-2020.

	URŽ usvojio	URŽ odbacio
MVP	2	1
AS	3	1
US	2	1
MS	1	3
UV	2	3
MLJPI	4	6
UKUPNO	14	15

Izvor: Institucije iz uzorka

Revizija je kod institucija iz uzorka utvrdila nezakonita postupanja koja se odnose na fazu realizacije javnih nabavki.

Jedna od nepravilnosti koje institucije čine u fazi realizacije ugovora je prekoračenje ugovorenih vrijednosti. Pet od šest institucija iz uzorka imale su prekoračenje ugovorenih vrijednosti najmanje kod jednog ugovora za posmatrani period. Pregled broja prekoračenja ugovora institucija iz uzorka u 2018. i 2019. godini dat je u narednoj tabeli.

Tabela 4: Prekoračenja ugovora za 2018. i 2019. godinu za institucije iz uzorka

INSTITUCIJA	BROJ UGOVORA U KOJIMA JE PREKORAČENA UGOVORENA VRIJEDNOST	PREKORAČENA VRIJEDNOST SA PDV-om (KM)
MLJPI	3	11.314
MS	3	69.820
MVP	1	32.050
US	2	2.496
UV	0	0
AS	2	7.169
UKUPNO	11	122.849

Izvor: Institucije iz uzorka

Kao što se vidi iz tabele, kod svih šest institucija konstatovani su slučajevi prekoračenja vrijednosti realizacije ugovora/okvirnog sporazuma za 2018. i 2019. godinu⁵⁶.

Utvrđeno je i nepoštivanje propisa koji se tiču transparentnog postupanja institucija BiH kod objave osnovnih elemenata ugovora i izmjena ugovora.⁵⁷ Pregled postupanja institucija iz

⁵⁶ Podaci o realizaciji ugovora zaključenih u 2020. godini nisu razmatrani jer se realizacija još odvija u 2021. godini i još nisu svi realizovani.

⁵⁷ ZJN i Uputstvo o objavi osnovnih elemenata ugovora i izmjena ugovora, Službeni glasnik BiH, broj 56/15

uzorka kod objave osnovnih elemenata ugovora za period 2018-2020. godina prikazan je u narednoj tabeli.

Tabela 5: Postupanja institucija kod objave osnovnih elemenata ugovora

R.BR.	INSTITUCIJA	OBJAVA I POPUNJENOST SADRŽAJA OBRAZACA OSNOVNIH ELEMENATA UGOVORA		
		DA	DJELIMIČNO*	NE
1.	AS		√	
2.	US			√
3.	UV		√	
4.	MLJPI	√		
5.	MS	√		
6.	MVP		√	

*obrasci nisu objavljeni za svaku posmatranu godinu i/ili obrasci ne sadrže sve propisane podatke

Izvor: Internetske stranice institucija iz uzorka. Provjere su vršene u februaru i septembru 2021. godine.

Većina institucija iz uzorka ne objavljuje obrasce osnovnih elemenata ugovora i izmjena ugovora na propisan način. US nikako ne objavljuje obrasce osnovnih elemenata ugovora i izmjena ugovora, a AS⁵⁸ iste nije objavio za svaku godinu. Kod tri institucije iz uzorka⁵⁹ je utvrđeno da objavljeni obrasci ne sadrže sve potrebne podatke i to najčešće podatke o

datumu potpune realizacije i ukupno utrošenoj vrijednosti. Samo dvije institucije objavljuju i popunjavaju sadržaj obrazaca u skladu sa propisima.

Institucije ne objavljuju sve zakonom propisane podatke o realizaciji ugovora/okvirnog sporazuma.

Također, utvrđeno je da MVP nikako ne unosi u sistem javnih nabavki podatke o pojedinačnim zaključenim ugovorima po okvirnim

sporazumima iz kojih se vidi realizacija okvirnih sporazuma.⁶⁰ U posmatranom periodu ova institucija je zaključila 15 okvirnih sporazuma u vrijednosti od 1,17 miliona KM.

Ovakva postupanja, osim što su nezakonita, za posljedicu imaju netransparentnost javnih nabavki i ograničavanje konkurencije, što može da dovede do nabavki po većim cijenama i neracionalnog trošenja javnih sredstava.

Postupanja koja narušavaju konkurenciju mogu se ilustrovati kroz utvrđenu pojavu samo jednog ponuđača u postupku, čime se dovodi u pitanje transparentnost postupka i primjena načela jednakog tretmana i nediskriminacije i, na kraju, izbor ponuđača po gotovo

⁵⁸ AS nije objavio za 2020. godinu.

⁵⁹ AS, UV i MVP

⁶⁰ Član 74. i 75. ZJN-a;

maksimalno procijenjenoj vrijednosti, bez postojanja konkurencije, što nadalje dovodi u pitanje racionalno trošenje javnih sredstava.⁶¹

Također, nezakonitim postupanjem ugovorni organi se izlažu rizicima potencijalnih žalbi što produžava vrijeme trajanja postupka. Ovo za posljedicu može da ima neblagovremeno osiguravanje ugovora i nabavke po ugovorima koji su istekli.

Ilustracije radi, MS u 2018. godini, zbog žalbe na postupak javne nabavke, nije uspio blagovremeno osigurati ugovor za nabavku hrane i prehrambenog materijala. Posljedica istog je nastavak nabavke po ugovoru koji je istekao i to u iznosu od najmanje 40.000 KM.

Pored ovih nezakonitih postupanja, revizija je analizirala i utvrdila i druge slabosti u procesu javnih nabavki o kojima se govori u nastavku poglavlja.

3.1.2. Blagovremenost u javnim nabavkama

Institucije BiH kasne u donošenju i objavi planova javnih nabavki, a naročito u pokretanju i provođenju postupaka javnih nabavki.

Izveštaji finansijske revizije za 72 institucije BiH za posljednje tri godine, ukazuju na to da kod 12 institucija postoje slabosti koje se tiču blagovremenog postupanja kod donošenja i objave planova javnih nabavki, pokretanju postupaka javne nabavke i provođenju postupaka.

Na neblagovremenost javnih nabavki u institucijama BiH ukazuje i Izveštaj revizije učinka iz 2017. godine, na temu „Blagovremenost postupaka javnih nabavki u institucijama BiH“⁶² gdje je konstatovano da je čak skoro 60% postupaka javnih nabavki iz uzorka pokrenuto nakon planiranih rokova, a približno 90% postupaka nije završeno u rokovima koji su predviđeni planovima javnih nabavki.

Revizija je također, i kod institucija iz uzorka utvrdila neblagovremeno postupanje.

UV nije blagovremeno donio plan javne nabavke za 2019. i 2020. godinu⁶³ iako je većinu nabavki⁶⁴ pokrenuo prije donošenja planova javnih nabavki. Među nabavkama koje su pokrenute su bile i nabavke velikih vrijednosnih

Utvrđena su kašnjenja u donošenju i objavi planova javnih nabavki kao i u pokretanju postupaka javnih nabavki.

⁶¹ Godišnji revizorski izvještaj o glavnim nalazima i preporukama za 2020. godinu

⁶² Izveštaj revizije učinka „Blagovremenost postupaka javnih nabavki u institucijama BiH“

⁶³ Plan javnih nabavki za 2019. godinu donesen u novembru 2019. godine, a Odluka o privremenom finansiranju donesena u decembru 2018. godine; Plan javnih nabavki za 2020. godinu donesen u septembru 2020. godine, a Odluka o privremenom finansiranju u decembru 2019. godine.

⁶⁴ U 2019. godini UV je od pokrenutih 35 postupaka javnih nabavki, 27 pokrenuo prije donošenja plana javnih nabavki ukupne procijenjene vrijednosti 1.183.374 KM, a u 2020. godini ukupno je pokrenuo 33 postupka od čega je 14 pokrenuto prije donošenja plana javnih nabavki, a procijenjena vrijednost istih iznosi 236.802 KM.

razreda i to najmanje sedam nabavki ukupne procijenjene vrijednosti skoro milion KM⁶⁵.

Kod većine institucija iz uzorka⁶⁶ su utvrđena kašnjenja u pokretanju postupaka javnih nabavki. Ilustracija kašnjenja u pokretanju postupaka javnih nabavki za period 2018-2020. godina data je u narednoj tabeli.

Tabela 6.: Pregled kašnjenja u pokretanju javnih nabavki i vrijednost postupaka koji nisu pokrenuti

R. BR.	INSTITUCIJA	BROJ PLANIRANIH POSTUPAKA	BROJ POSTUPAKA KOD KOJIH SE KASNILO U POKRETANJU PREKO 2 MJESECA	BROJ POSTUPAKA KOJI NISU POKRENUTI	VRIJEDNOST POSTUPAKA KOJI NISU POKRENUTI
1.	AS	105	4	42*	680.299*
2.	US	181	5	7	36.300
3.	UV	112	6	2	1.500
4.	MVP	114	5	19	1.470.913
5.	MLJPI	98	11	6	78.341
6.	MS	55	5	4	1.782.423
	UKUPNO	665	36	80	4.049.776

Izvor: Institucije iz uzorka

*Kod AS-a je u planirane, a nepokrenute postupke ušlo i 7 nabavki iz 2018. godine koje se odnose na komunalne usluge, električnu energiju, plin, zakup u ukupnom iznosu oko 300 hiljada KM. Prema dostavljenoj tabeli iz AS-a ovi postupci se vode kao nepokrenuti.

Kod skoro 20% planiranih postupaka javnih nabavki je utvrđeno neblagovremeno pokretanje. Od toga više od pola nije ni pokrenuto i to u procijenjenoj vrijednosti od oko četiri miliona KM.

Kašnjenja institucija BiH u pokretanju i provođenju javnih nabavki mogu imati negativan uticaj na rezultate cijelog procesa javnih nabavki i dovesti do problema u realizaciji aktivnosti zbog kojih je institucija osnovana i problema u pružanju usluga građanima.

Posljedice neblagovremenog pokretanja mogu biti nabavke bez važećih ugovora ili nabavke po osnovu ugovora iz ranijih perioda.

Ilustracije radi MP je, u 2018. godini⁶⁷ prekoračio ugovorene vrijednosti kod najmanje dva ugovora. Ugovor za avio karte je prekoračen za 35%, odnosno za cca 27.000 KM, a ugovor za gorivo za 7% (cca 7.000 KM).

Također, INO je, u 2020. godini,⁶⁸ prekoračio ugovorene vrijednosti kod najmanje dva ugovora. Ugovor za nabavku goriva je prekoračen za cca 42.000 KM, a ugovor za osiguranje vozila za cca 12.000 KM.

⁶⁵ U 2019. godini 5 nabavki u iznosu od oko 800 hiljada KM, a u 2020. godini 2 nabavke u iznosu od oko 150 hiljada KM.

⁶⁶ MVP, MLJPI, UV, AS i US

⁶⁷ Izveštaj finansijske revizije MP-a za 2018. godinu

⁶⁸ Izveštaj finansijske revizije INO-a za 2020. godinu

3.1.3. Namjenske javne nabavke

Institucije BiH često mijenjaju planove javnih nabavki i u potpunosti ih se ne pridržavaju. Nepokretanje planiranih postupaka, česte izmjene planova i provođenje nabavki koje nisu planirane ukazuju na slabost namjenskog korištenja sredstava u procesu javnih nabavki.

Nalazi iz izvještaja finansijske revizije za 72 institucije BiH za posmatrani period ukazuju na to da je kod najmanje pet institucija utvrđeno nenamjensko provođenje javnih nabavki (nije došlo do pokretanja planirane nabavke, provođenje nabavki koje nisu planirane).

I kod institucija iz uzorka je utvrđeno nenamjensko provođenje javnih nabavki. Od ukupno 665 planiranih postupaka javnih nabavki za sve institucije iz uzorka u posmatranom periodu čija je vrijednost oko 21 milion KM, nije realizovan svaki osmi, u ukupnoj procijenjenoj vrijednosti od oko četiri miliona KM⁶⁹.

Da postoje slabosti u namjenskom provođenju javnih nabavki ukazuje i podatak da je svaka institucija iz uzorka u posmatranom periodu mijenjala planove javnih nabavki⁷⁰, odustajanjem od nabavki i dodavanjem novih nabavki. Broj dodanih postupaka nabavki čija je vrijednost viša od dva miliona KM je preko 90.⁷¹ Podaci o dodanim i izbrisanim nabavkama institucija iz uzorka prezentovani su u narednoj tabeli.

Tabela 7: Pregled izmjena planova

INSTITUCIJA	BRISANJE NABAVKI	VRIJEDNOST BRISANIH (KM)	DODAVANJE NOVIH NABAVKI	VRIJEDNOST NOVIH NABAVKI (KM)
MS	2	11.111	13	1.186.000
UV	9	451.459	16	236.130
MVP	0	0	5	78.500
MLJPI	14	142.747	4	41.153
AS	4	25.384	13	358.692
US	0	0	42	165.800
UKUPNO	29	630.701	93	2.066.275

Izvor: Institucije iz uzorka

Kod MS-a je utvrđeno da su provedene nabavke koje nisu bile predviđene planovima nabavki. Naime, planovi nabavki za posmatrani period ne sadrže nabavke koje su provedene

⁶⁹ U ovaj broj i vrijednost ulaze i planirani postupci za 2019. godinu koji se tiču kapitalnih ulaganja, a koji zbog neusvajanja budžeta nisi ni mogli biti pokrenuti i to u vrijednosti oko 600 hiljada KM.

⁷⁰ Pod izmjenama planova javnih nabavki revizija je podrazumijevala samo izmjene unutar donesenih kvartalnih i godišnjih planova.

⁷¹ U broj dodanih nabavki ne ulaze nabavke iz donatorskih sredstava čija je procijenjena vrijednost oko 2 miliona KM.

direktnim sporazumima, a ovim postupkom su dodijeljena 74 ugovora, ukupne vrijednosti cca 140 hiljada KM⁷².

Moguća posljedica je da se velikom broju institucija BiH nije moglo udovoljiti prema

Četiri miliona KM odobrenih sredstava za tri godine nije iskorišteno za nabave

budžetskom zahtjevu, a sa druge strane institucije koje su i imale sredstava nisu ih iskoristile. Tako je za nabavke institucija iz uzorka ostalo nerealizovano oko četiri

miliona KM jer nisu realizovani planirani postupci javnih nabavki za koje su bila osigurana sredstva.

Neprovođenje planiranih postupaka javnih nabavki može da za posledicu ima neosiguravanje potreba, nezakonit nastavak realizacije po isteklim ugovorima i time dovođenje u povoljniji položaj određenih dobavljača, kao i nabavku roba i usluga po nepovoljnijim uslovima nego je to stanje na tržištu. Također, i provođenje postupaka koji nisu planirani može da ima za posledicu smanjenje konkurencije i rizik od nabavki po višim cijenama.

3.1.4. Transparentnost javnih nabavki

Pored kršenja propisa o javnim nabavkama koji se tiču transparentnog postupanja, institucija BiH ne preduzimaju aktivnosti na unapređenju transparentnosti.

Pregledom internet stranica 72 institucije BiH, revizija kod trećine institucija nije pronašla objave planova javnih nabavki za prvi i/ili drugi kvartal 2021. godine⁷³ kao ni objavu osnovnih elemenata ugovora i izmjena ugovora za neku od godina iz perioda 2018-2020. godina⁷⁴.

Za institucije iz uzorka je utvrđeno da dvije⁷⁵ od šest nemaju objavljene sve planove javnih nabavki za prvi i/ili drugi kvartal 2021. godine.

Otežan je pregled informacija o javnim nabavkama na internetskim stranicama institucija BiH.

Informacije o javnim nabavkama na internet stranicama institucija BiH nisu lako dostupne.

Četvrtina institucija nema posebnu sekciju za javne nabavke što značajno otežava pretragu podataka. Većina institucija koje imaju posebnu sekciju, objavu podataka vrši na jednom mjestu, bez razvrstavanja po vrsti dokumenata i vremenu objave, što također

otežava pretragu istih.

⁷² Podatak sa Portala javnih nabavki

⁷³ Provjera vršena pregledom internetskih stranica u junu 2021. godine.

⁷⁴ Provjera vršena u februaru 2021.

⁷⁵ MS ima objavu samo dopune plana za period januar-juni 2021. godine, ali je ista objavljena tek u junu 2021. godine, US nema za I kvartal (objavljena je samo izmjena).

Dostupnost objavljenih podataka o javnim nabavkama kod institucija iz uzorka prezentovana je u narednoj tabeli.

Tabela 8: Dostupnost informacija o javnim nabavkama na internetskim stranicama

R. BR.	INSTITUCIJE	POSEBNA SEKCIJA ZA JAVNE NABAVKE	PODSEKCIJA ZA JAVNE NABAVKE	RAZVRSTANI PODACI PO SEKCIJI/PODSEKCIJI
	AS		✓	✓
	UV	✓		
	US		✓	
	MLJPI	✓		✓
	MVP	✓		✓
	MS	✓		

Izvor: internetske stranice institucija iz uzorka

Iz prethodne tabele se vidi da četiri institucije imaju posebne sekcije za javne nabavke, a dvije nemaju, već podatke prikazuju u podsekcijama. Polovina institucija nemaju dokumente razvrstane po vrstama unutar sekcija/podsekcija.

Dobar primjer dostupnosti informacija o javnim nabavkama je MLJPI, što je prikazano i narednom ilustracijom.

Ilustracija 1. Transparentnost prezentacije informacija MLJPI.

The screenshot displays the website of the Ministry of Human Rights and Refugees (MLJPI) of Bosnia and Herzegovina. The main heading is 'Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice'. Below the heading, there is a search bar and a navigation menu. The 'Plan nabavki' (Procurement Plan) section is highlighted, showing a list of procurement plans for various years from 2019 to 2021. The list includes the date of the plan and a brief description. A calendar widget is visible on the right side of the page, showing the month of May 2021.

Izvor: http://www.mhrr.gov.ba/Javne_nabavke/Plan_nabavki/Archive.aspx?langTag=bs-BA&template_id=128&pageIndex=1

Iako je sistem javnih nabavki omogućio objavu planova javnih nabavki na portalu javnih nabavki, što je dobra praksa zemalja u okruženju⁷⁶, od 72 institucije, samo je devet objavljivalo svoje planove za jednu ili više godina posmatranog perioda⁷⁷. U navedenih devet institucija ne ulazi nijedna institucija iz uzorka.

Posljedica ovakvih postupanja je da učesnici u postupcima javnih nabavki i ostali zainteresovani ostaju uskraćeni za bitne informacije o planiranim javnim nabavkama i realizaciji ugovora. Bolja dostupnost informacija o planiranim javnim nabavkama jača konkurenciju, što može da doprinese jeftinijim nabavkama.

3.2. Organizacija procesa javnih nabavki u institucijama BiH

U ovom dijelu prezentovani su podaci koji govore na koji način su institucije iz uzorka, kao ugovorni organi, organizovale proces javnih nabavki i koje su slabosti tako organizovanog procesa. Revizija je u fokusu imala faze planiranja i realizacije javnih nabavki kao dijelova procesa koji nisu uređeni ZJN-om.⁷⁸

Institucije BiH nisu organizovale proces javnih nabavki koji omogućava zakonito, blagovremeno, namjensko i transparentno korištenje javnih sredstava. Utvrđene su slabosti u uspostavljenom načinu organizovanja i primjeni istog.

Iako sve institucije iz uzorka imaju interne akte kojima se uređuje proces javnih nabavki, većina institucija nije dovoljno uredila poslove planiranja i realizacije javnih nabavki. Nisu jasno utvrđeni načini postupanja, vrijeme kao i zaduženja i odgovornosti. Institucije nisu uspostavile praćenje, analize, izvještavanje, niti utvrđuju probleme, uzroke i odgovornosti sa ciljem unapređenja procesa javnih nabavki.

3.2.1 Organizacija planiranja javnih nabavki

Ni kod jedne institucije iz uzorka nije utvrđeno da se planiranje javnih nabavki i budžeta za nabavke zasniva na dokumentovanim analizama stvarnih potreba i ispitivanju tržišta te da je u svim slučajevima usklađeno sa dinamikom planiranja budžeta.

Samo dvije institucije⁷⁹ imaju internim aktima definisano planiranje javnih nabavki, koje je usklađeno sa procesom planiranja budžeta. Kod tri institucije⁸⁰ je definisano da se planiranje

⁷⁶ Propisima Hrvatske, koja je članica EU, definisan je sadržaj planova javnih nabavki koji se objavljuje obavezno na Portalu javnih nabavki u standardizovanom obrascu.

Propisima Srbije⁷⁶ definisana je obaveza ugovornog organa da plan javnih nabavki i sve njegove kasnije izmjene ili dopune objavi na Portalu javnih nabavki i na svojoj internetskoj stranici

⁷⁷ Provjera vršena u februaru 2021. godine.

⁷⁸ Provođenje javnih nabavki je uređeno ZJN-om i podzakonskim aktima donesenim na osnovu ZJN-a.

⁷⁹ UV i AS (Pravilnik o javnim nabavkama donesen krajem decembra 2020. godine)

⁸⁰ MLJPI, MS i MVP

javnih nabavki vrši na osnovu prijedloga/usvojenog budžeta, a jedna institucija⁸¹ nema definisano kada se i kako vrši planiranje javnih nabavki. Međutim, sve institucije navode da u praksi planiranje javnih nabavki započinju uporedo sa planiranjem DOB-a i budžeta.

Prakse planiranja javnih nabavki ispitivane su kroz planiranja tri predmeta nabavki koji su zajednički kod svih institucija iz uzorka (uredski materijal, kompjuterski materijal i kompjuterska oprema) za period 2018-2020. godina.

Ispitivan je način iskazivanja potreba kao i osnova za utvrđivanje planiranih količina i procijenjene vrijednosti za planiranje budžeta.

Dvije institucije⁸² nisu dostavile dokumentaciju kojom se potvrđuje kada su i na koji način planirale potrebe za testiranim nabavkama.

Ostale institucije⁸³ su dostavile djelimičnu dokumentaciju kojom se utvrđuje način planiranja. Dokumentacija nije dostavljena za sve testirane predmete nabavki.⁸⁴ Nijedna od ovih institucija nije nam dokumentovala način na koji je došla do procijenjene vrijednosti testiranih nabavki. Većina institucija navodi da planiranje potrebe za robama/radovima koji se kontinuirano nabavljaju (uredski i kompjuterski materijal itd.) planiraju na osnovu realizacije iz prethodne godine, stanja na zalihama i istraživanju tržišta, ali isto ne dokumentuju.

Na slabosti u organizovanju planiranja javnih nabavki u institucijama BiH ukazano je i kroz izvještaj revizije učinka „Blagovremenost postupaka javnih nabavki u institucijama BiH“. U izvještaju, između ostalog, se navodi sljedeće:

- ✚ Proces planiranja javnih nabavki većina testiranih institucija počinje nakon usvajanja budžeta institucija BiH.
- ✚ Internim pravilnicima koji se odnose na proces javnih nabavki samo u tri od devet institucija iz uzorka je detaljnije propisan način planiranja javnih nabavki i segregacija dužnosti u planiranju.
- ✚ Analizom postupaka javnih nabavki u institucijama iz uzorka, od 77 postupaka koji su kasnili, nijedan nije u spisu sadržavao dokumentovanu analizu tržišta.

Planiranje nabavki bez prethodno provedenih istraživanja može da dovede do pogrešnih procjena potrebnih sredstava. Potcijenjena vrijednost nabavke ugrožava mogućnost nabavke i zadovoljenja potreba institucija. S druge strane, precijenjene vrijednosti za posljedicu imaju rezervisanje više sredstava u budžetu od stvarno potrebnih. U uslovima ograničenog budžeta, praksa rezervisanja prekomjernih sredstava za jednu nabavku uskraćuje raspoloživa sredstva za druge potrebe i za druge institucije.

⁸¹ US

⁸² MLJPI i US

⁸³ MVP, UV, AS i MS

⁸⁴ MVP (uredski materijal i kompjuterski materijal za 2018, 2019. i 2020. godinu); AS (uredski materijal za 2019. godinu); MS (uredski materijal za 2018. i 2019., kompjuterski materijal za 2018, kompjuterska oprema za 2018.)

Institucije iz uzorka za samo tri vrste nabavki u 2018. i 2019. godini⁸⁵ nisu utrošile oko 40% planiranih sredstava.⁸⁶ Planirani iznos za nabavke je bio oko 960 hiljada KM, a nije realizovano oko 400 hiljada KM.

Na planiranje potreba za javnim nabavkama, kao i budžeta za iste, svakako utiču i aktivnosti nadležnih institucija koje se tiču blagovremenog pripremanja i usvajanja DOB-a i budžeta.

Neizvjesnost vezana za usvajanje budžeta utiče na odluke ugovornih organa o planiranju javnih nabavki, naročito onih koje se tiču kapitalnih izdataka. Isto može da ima uticaj na planirane ciljeve institucije i pružanje usluga.

3.2.2. Organizacija praćenja realizacije ugovora

Većina institucija iz uzorka nema uspostavljeno praćenje po pojedinačnim stavkama nabavke.

Iako sve institucije iz uzorka imaju interno propisanu obavezu praćenja realizacije po

Institucije nisu uspostavile praćenje realizacije ugovora/okvirnih sporazuma o javnim nabavkama po svim elementima ugovora (predmeti, količine, cijene, vrijednost, vrijeme, garancije i dr).

pojedinačnim ugovorima, samo su dvije⁸⁷ institucije predložile evidencije o praćenju pojedinačnih ugovora za sve testirane nabavke koje sadrže sve relevantne pojedinačne pokazatelje (ugovorene i realizovane predmete, količine i cijene itd.). Institucije iz

uzorka većinom praćenje ugovora provode kroz obavezne obrasce o objavi osnovnih elemenata ugovora i izmjena ugovora koji nabavku prati samo s aspekta ukupne vrijednosti realizacije, o čemu je detaljnije pisano u poglavlju 3.1.1 ovog izvještaja.

Izostanak praćenja realizacije ugovora povećava rizik prekoračenja količina ili cijena ili predmet koji nisu predviđeni ugovorom. Prethodno, osim što predstavlja kršenje ZJN-a može da dovede u povoljniji položaj ponuđača od kojeg se vrše nabavke, a time, u zavisnosti od kretanja stanja na tržištu, i do nabavki po povećanim cijenama. Isto tako, izostanak praćenja u slučajevima slabe realizacije može da utiče na odluke institucije kod planiranja budućih nabavki i ukazuje na neracionalno korištenje javnih sredstava, jer su za iste bila osigurana sredstva.

⁸⁵ 2020. godina nije uzeta u razmatranje zato što se dio ugovora još uvijek realizuje u toku 2021. godine

⁸⁶ U ovaj iznos nisu uključene planirane nabavke kompjuterske opreme za 2019. godinu u iznosu od 93.903 KM jer je budžet usvojen krajem decembra 2019. godine i čitavu godinu nije bilo kapitalnih nabavki.

⁸⁷ MS i MLJPI

Na iste slabosti upravljanja realizacijom ugovora ukazala je i revizija učinka izvještajem „Upravljanje procesom realizacije ugovora o javnim nabavkama u institucijama BiH”.⁸⁸

Projekat praćenja realizacije ugovora i izvještavanje o realizaciji kroz nadogradnju ISFU modula, je uveden kod pet⁸⁹ institucija iz uzorka, a samo su dvije⁹⁰ počele sa primjenom istog. Efekti istog će se moći vrednovati u narednom periodu.

Prema pregledu koji nam je dostavljen iz MFT-a, kod 50 institucija kod kojih je isti uveden, samo njih osam je počelo da koristi isti, s tim da je stepen različit od institucije do institucije. Neke su unosile samo ukupne vrijednosti ugovora, a neke i pojedinačne predmete iz ugovora. Također, bitno je istaći da korištenje ovog modula nije obaveza institucijama, ali bi trebala da doprinese boljem praćenju realizacije ugovora.

Slabosti u praćenju realizacije ugovora u konačnici mogu da dovedu u pitanje svrhu cijelog procesa javnih nabavki. Ako se ne prati ono što je ugovoreno, može da dođe do odstupanja. Odstupanja dovode do pitanja zašto je isto ugovoreno i zašto je isto planirano. Svako odstupanje od ugovorenog je moglo da utiče na izbor najpovoljnijeg ponuđača kroz kreiranje uslova u tenderskoj dokumentaciji, a koji prilikom realizacije nisu ispunjeni.

3.2.3. Kapaciteti za obavljanje poslova javnih nabavki

U većini institucija iz uzorka postoje i problemi u osiguravanju kapaciteta za obavljanje poslova javnih nabavki.

U nastavku dajemo pregled stanja u institucijama iz uzorka.

Od šest institucija iz uzorka, njih pet⁹¹ je pravilnicima o organizaciji i sistematizaciji utvrdilo radna mjesta za poslove javnih nabavki. Pored UV koja nema sistematizovana radna mjesta za javne nabavke i taj problem rješava angažovanjem po osnovu ugovora o djelu, i druge institucije⁹² imaju problem popunjenosti radnih mjesta za javne nabavke. Tako u MVP-u, od dva sistematizovana radna mjesta za javne nabavke, posljednjih 10 godina te poslove je obavljao samo jedan zaposleni. Nakon odlaska tog zaposlenog, mjesto je popunjeno, ali osobom koja nema iskustvo na ovim poslovima. Također, u AS-u, od dva sistematizovana radna mjesta, nije popunjeno nijedno, već su poslovi preraspoređeni na druge zaposlene i to bez nekog formalnog akta. U MS-u je skoro tri godine mjesto službenika za javne nabavke bilo nepopunjeno, pa su poslovi bili raspoređeni u najvećem dijelu na komisije za javne nabavke i šefa Odsjeka.

⁸⁸ <http://www.revizija.gov.ba/Content/OpenAttachment?id=cbf4a734-5609-4f29-ae5-79ad50248e01&langTag=sr>

⁸⁹ UV, MS, MLJPI, AS i US

⁹⁰ UV i US

⁹¹ MVP, MLJPI, MS, AS i US

⁹² MVP, AS i MS

Osim prethodnog, ni svi službenici za javne nabavke nisu prošli obuku AJN-a. Trenutno je samo kod dvije institucije (US i MLJPI), po jedan službenik prošao obuku AJN-a.

Sve prethodno navedeno moglo je da utiče na broj utvrđenih nepravilnosti i slabosti u procesu javne nabavke.

3.2.4. Praćenje i analize procesa

Institucije iz uzorka nisu uspostavile praćenje, analizu, niti utvrđuju probleme, uzroke i odgovornosti sa ciljem unapređenja procesa javnih nabavki.

Samo dvije institucije iz uzorka⁹³ imaju internim aktima definisanu obavezu izvještavanja o realizaciji planova javnih nabavki i o istom djelimično izvještavaju. Izvještaji US-a sadrže samo podatke o statusu postupka i isti su usvojeni od strane rukovodstva. MS nam je predočio samo izvještaj za 2018. godinu koji sadrži sve postupke sa statusom i vremenom trajanja pojedinih aktivnosti, bez dokaza da je isti razmatralo rukovodstvo.

Iako su institucije iz uzorka bile upoznate sa nezakonitostima i slabostima kroz izvještaje finansijske revizije, kao i kroz uvažene žalbe, nijedna nije analizirala proces sa ciljem utvrđivanja uzroka problema, odgovornosti i predlaganja mjera za unapređenje.

Ilustracije radi, svaka od institucija iz uzorka je u posmatranom periodu imala određeni broj uvaženih žalbi. Pregled broja žalbi za institucije iz uzorka sa ishodom dat je u narednoj tabeli.

Tabela 10: Broj žalbi po institucijama sa ishodom za period 2018-2020

	UO usvojio	URŽ usvojio	URŽ odbacio
MVP	2	2	1
AS	2	3	1
US	/	2	1
MS	/	1	3
UV	4	2	3
MLJPI	/	4	6
UKUPNO	8	14	15

Izvor: Institucije iz uzorka

Samo kod šest institucija iz uzorka, za posljednje tri godine zaprimljeno je 37 žalbi od čega su 22 uvažene.

Međutim, ni u jednoj od institucija iz uzorka za period 2018-2020. godina nije bilo pokretanja pitanja utvrđivanja odgovornosti za učinjene propuste. Nije se utvrđivala odgovornost za

⁹³ MS i US

nepokretanje postupaka javnih nabavki, kašnjenja u pokretanju i provođenju istih, kao i za propuste zbog kojih su uvažene žalbe na postupke javnih nabavki.

Izostanak utvrđivanja odgovornosti može da vodi do ponavljanja istih propusta i daljnjih posljedica po instituciju.

Svaka podnesena žalba obustavlja postupak javne nabavke do donošenja odluka URŽ-a. To utiče na trajanje postupka nabavke i može za posljedicu da ima neblagovremeno osiguravanje potreba ili uopće neosiguravanje potreba bitnih za obavljanje poslova institucije.

3.3. Praćenje, analiza i unapređenje sistema javnih nabavki

U ovom dijelu prezentovani su nalazi koji ukazuju na to da Vijeće ministara, AJN i URŽ nisu efikasni u provođenju praćenja, analize i unapređenja sistema javnih nabavki.

3.3.1. Aktivnosti Vijeća ministara

Vijeće ministara nije osiguralo praćenje, analizu i evaluaciju uspostavljenog sistema javnih nabavki, niti je blagovremeno preduzimalo aktivnosti na unapređenju i usklađivanju sistema javnih nabavki sa propisima EU.

Strategija razvoja javnih nabavki BiH za period 2016-2020. godina⁹⁴ je istekla, ali znatan dio aktivnosti nije realizovan, uključujući i onaj ključni koji se tiče usklađivanja ZJN-a sa EU propisima.⁹⁵ Trenutni nivo usklađenosti ZJN-a (uključujući i izmjene u proceduri) je oko 67%.⁹⁶ Odgovorne institucije, AJN i URŽ, nisu izvještavale Vijeće ministara o implementaciji na način predviđen Strategijom⁹⁷, niti je Vijeće ministara tražilo informacije o istoj.

Pregled realizacije aktivnosti planiranih Akcionim planom 2016-2017. Strategije razvoja javnih nabavki 2016–2020. godinu nalazi se u Prilogu broj 3.

Sa aktivnostima usklađivanja ZJN-a sa EU propisima se kasnilo u startu i iste još nisu završene. Vijeće ministara je imenovalo Radnu grupu⁹⁸ za izradu Nacrta zakona o izmjenama i dopunama ZJN-a sa ciljem postepenog usklađivanja sa direktivama EU te poboljšanju postojećih zakonskih rješenja i otklanjanja tehničkih nedostataka važećeg ZJN-a. Dinamika rada na usklađivanju ZJN-a sa propisima EU predstavljena je u narednom dijagramu.

⁹⁴ 77. sjednica Vijeća ministara od 13.10.2016.

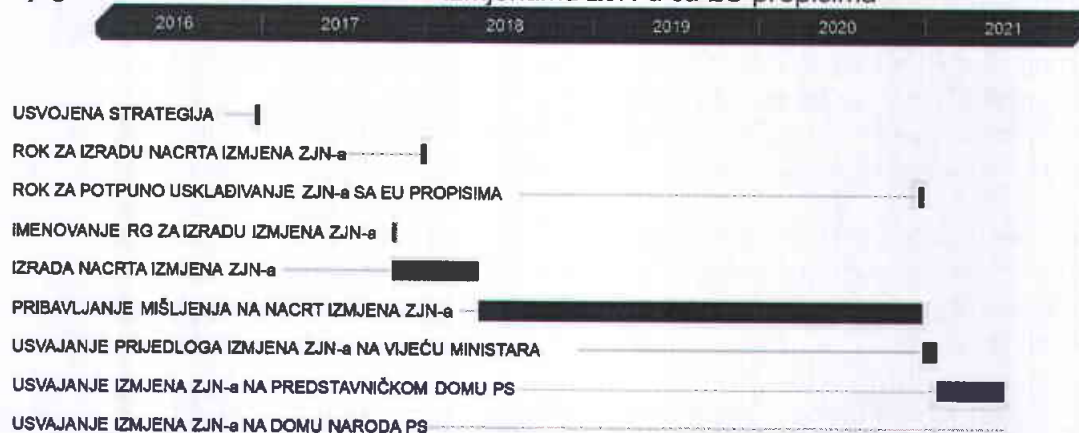
⁹⁵ Prema jedinom Akcionom planu Strategije koji se odnosi na period 2016-2017, od 20 planiranih aktivnosti, realizovano je 11, dvije su djelimično realizovane, a sedam nije realizovano.

⁹⁶ DEI -tabele usklađenosti po direktivama

⁹⁷ Predviđeno je da će monitoring i preporuke provoditi AJN i URŽ u koordinaciji sa institucijama koje su obuhvaćene aktivnostima Strategije. Akcioni planovi za svaku godinu će sadržavati informacije o realizovanim aktivnostima i razlozima nerealizovanih.

⁹⁸ Odluka o osnivanju Radne grupe za izradu Nacrta zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama od 10.10.2017. godina, Službeni glasnik BiH broj 83/17

Dijagram 1. Dinamika aktivnosti na izmjenama ZJN-a sa EU propisima



Utvrđeno je da zadaci Radne grupe za izradu Nacrta izmjene i dopune ZJN-a nisu jasno definisane jer naknadne izmjene Nacrta, izvršene od AJN-a po osnovu mišljenja nadležnih institucija, nisu razmatrane i prihvaćene od Radne grupe.

Nacrt izmjena i dopuna ZJN-a koje je AJN dostavljao Vijeću ministara je više puta vraćan jer AJN materijale nije pripremio i dostavio u skladu sa propisima kojima je regulisano pripremanje i dostava materijala za Vijeće ministara. Također, Odbor AJN-a prvobitno nije bio uključen u razmatranje Nacrta izmjena iako je isti nadležan da razmatra i unapređuje sistem javnih nabavki, a izmjene ZJN se svakako tiču sistema javnih nabavki.

Neke od novina koje predviđaju izmjene i dopune ZJN koje su u proceduri, mogle bi da unaprijede proces i u dijelu slabosti koje su identifikovane u poglavljima 3.1. i 3.2., naročito u dijelu koji se tiče nalaza za organizaciju procesa (utvrđivanje organizacije, planiranje i realizacija) i transparentnost u svim fazama procesa javnih nabavki. Neke od tih izmjena su:

- utvrđivanja obaveze ugovornim organima donošenja internog akta kojim se propisuje i uređuje organizacija i efikasno vršenje nabavne funkcije unutar ugovornog organa⁹⁹ vodeći računa o vrsti poslova koje obavlja, organizaciji, veličini, kadrovskim kapacitetima, eventualnoj decentralizovanosti područnih jedinica i drugim pitanjima;
- propisivanje obaveze ugovornim organima da svojim internim aktom, kojim regulišu unutrašnju organizaciju, propišu i radno mjesto službenika za javne nabavke¹⁰⁰, te obaveze da istim omoguće pohađanje obuka koje organizuje i održava AJN;

⁹⁹ način cirkulisanja dokumentacije vezane za javne nabavke, konkretna zaduženja službenika i administrativnog osoblja koji provode javne nabavke ili su u određenoj vezi s istim, rokove za postupanje, način imenovanja i eventualnu rotaciju članova komisija za nabavku i sva druga odnosna pitanja

¹⁰⁰ Ugovorni organ čiji je budžet za nabavke jednak ili veći od 1.000.000,00 KM internim aktom uređuje radno mjesto službenika za javne nabavke. Ugovorni organ osigurava da u postupcima nabavke čija procijenjena vrijednost prelazi 250.000,00 KM učestvuje najmanje jedan službenik za javne nabavke. Ugovorni organ koji nema stalno zaposlenog službenika za javne nabavke na raspolaganju, može angažovati službenika za javne nabavke izvan ugovornog organa, što mora biti posebno obrazloženo.

- utvrđivanja sadržaja plana nabavki, obaveze donošenja privremenog plana nabavki u slučaju neusvajanja budžeta, skraćenje roka za objavu plana i obaveza objave na Portalu javnih nabavki cijelog plana javnih nabavki (sa malim i velikim razredima);
- uvođenja obaveze prethodne provjere tržišta te dokumentovanje istog¹⁰¹;
- preciziranja podjele nabavke na lotove¹⁰²;
- pojednostavljenja direktnih sporazuma (ne treba se više donositi odluka o pokretanju);
- preciziranje postupaka kod malih vrijednosnih razreda sa aspekta istovrsnosti predmeta nabavke;
- obaveze objave osnovnih elemenata ugovora za sve postupke javne nabavke na Portalu javnih nabavki (sa jasnim izuzecima);
- obaveze objave informacije na Portalu javnih nabavki za pregovarače bez objave obavještenja.

Vijeće ministara ne razmatra redovno sve materijale¹⁰³ koje mu dostavlja AJN, a koji sadrže informacije o slabostima i propustima, određenim uzrocima i načinima unapređenja u sistemu javnih nabavki. Vijeće ministara nije razmatralo nijedan od ovih dokumenata za 2018. godinu¹⁰⁴, a za 2019. godinu nije usvojen Izvještaj o radu AJN-a¹⁰⁵.

I Parlamentarna skupština je od Vijeća ministara tražila unapređenje sistema javnih nabavki.¹⁰⁶ Iako je Vijeće ministara za iste zadužilo određene institucije¹⁰⁷, nisu nam predloženi dokazi koji potvrđuju da je Vijeće ministara ispratilo realizaciju ovih zaključaka.¹⁰⁸

¹⁰¹ Prije pokretanja postupka ugovorni organ provodi provjeru tržišta u svrhu pripreme nabavke i informisanja privrednih subjekata o svojim planovima i zahtjevima u vezi s nabavkom. U tu svrhu ugovorni organ može tražiti ili prihvatiti savjet nezavisnih stručnjaka, nadležnih organa ili učesnika na tržištu. O prethodnoj provjeri tržišta sačinjava se pisana zabilješka o svim radnjama i postupcima i ulaže u predmet spisa. Taj savjet može se koristiti u planiranju i provođenju postupka nabavke, pod uslovom da taj savjet ne dovodi do narušavanja tržišne konkurencije, te da ne krši princip zabrane diskriminacije i transparentnosti.

¹⁰² Ugovorni organ može podijeliti predmet nabavke na lotove na osnovu objektivnih kriterija npr. prema vrsti, karakteristikama, namjeni, mjestu ili vremenu ispunjenja. U tom slučaju određuje se predmet primjenjujući pravila grupisanja iz Jedinstvenog rječnika javne nabavke, koda i veličinu pojedinog lota, uzimajući u obzir mogućnost učešća malih i srednjih privrednih subjekata u postupku javne nabavke.

¹⁰³ godišnje planove i izvještaje o radu, izvještaje o dodijeljenim ugovorima i praćenju postupaka javnih nabavki

¹⁰⁴ GSVM je 06.02.2020. godine obavijestio AJN da Izvještaj o radu AJN-a za 2018. godinu, Godišnji izvještaj o dodijeljenim ugovorima u postupcima javnih nabavki u 2018. godini i Izvještaj o praćenju postupaka javnih nabavki za 2018. godinu neće biti razmatrani na Vijeću ministara zbog duge vremenske distance u odnosu na dostavu i zato što su neki i bili predmet ranijeg saziva.

¹⁰⁵ 33. sjednica Vijeća ministara od 15.04.2021. godine: Nakon obavljenih konsultacija, u drugom krugu glasanja u skladu sa članom 18. st. (3) Zakona o Vijeću ministara, Vijeće ministara nije usvojilo zaključak da se „Usvoji Izvještaj o radu AJN za 2019. godinu – drugi krug glasanja“, na način da je za isti bilo sedam glasova ZA i tri glasa PROTIV.

¹⁰⁶ [http://static.parlament.ba/doc/109069_\(B\)Zapisnik.pdf](http://static.parlament.ba/doc/109069_(B)Zapisnik.pdf); Zaključcima je traženo: osiguravanje funkcionisanja sistema zajedničkih nabavki za policijske agencije na nivou BiH; uspostava sistema praćenja i izvještavanja o planiranim i provedenim javnim nabavkama, razlozima neprovođenja ili kašnjenja u provođenju javnih nabavki, sa ciljem jačanja odgovornosti institucija BiH; razmatranje mogućnosti povećanja odgovornosti i utvrđivanja sistema sankcionisanja menadžmenta institucija BiH u slučajevima dugogodišnjeg neuspjelog provođenja javnih nabavki.

¹⁰⁷ 136. sjednica Vijeća ministara od 20.03.2018. godina (za prvi zaključak zaduženo Ministarstvo sigurnosti, za drugi sve institucije Vijeća ministara (da o provođenju ovog zaključka najmanje jedanput godišnje informišu Vijeće ministara), i za treći: AJN.

¹⁰⁸ Predložena nam je samo dokumentacija kojom se potvrđuje da je AJN izvršio svoj zaključak. Međutim, i taj materijal je kasnije izuzet jer je AJN naveo da je isto sadržano u Nacrtu izmjena i dopuna ZJN-a.

AJN i URŽ već duži niz godina ukazuju na potrebu povećanja broja zaposlenih u okviru postojeće organizacije i sistematizacije. Međutim, Vijeće ministara nije preduzelo aktivnosti na rješavanju ovog problema iako se na isto obavezalo usvojenom Strategijom kao i Akcionim planom za realizaciju prioriteta iz Analitičkog izvještaja Evropske komisije.¹⁰⁹

3.3.2. Aktivnosti AJN-a

AJN je preduzimao određene aktivnosti na unapređenju sistema javnih nabavki, međutim utvrđene su i određene slabosti koje navodimo u nastavku. AJN nije pripremio sve podzakonske akte i nije vršio analizu sistema javnih nabavki u svrhu njegovog unapređenja. Također, AJN nije na propisan način izvještavao o sistemu javnih nabavki, a preduzete mjere kroz praćenje postupaka javnih nabavki nisu bile dovoljne u prevenciji kršenja propisa o javnim nabavkama.

AJN nije donosio akcione planove za svaku godinu, kako je predviđeno Strategijom, niti je izvještavao Vijeće ministara o realizaciji Strategije.

Utvrđeno je da za posmatrani period nisu pripremljeni ni doneseni planirani podzakonski akti. AJN nije donio niti dostavio Vijeću ministara na usvajanje nijedan podzakonski akt planiran Strategijom i programima rada AJN-a za posljednje tri godine. Strategijom je bilo planirano donošenje dva, a godišnjim programima rada sedam podzakonskih akata. Izrada i donošenje nekih od ovih podzakonskih akata je odložena zbog čekanja na usvajanje izmjena ZJN-a¹¹⁰, a drugi su u fazi dorade ili na Odboru AJN-a.¹¹¹ Pregled planiranih podzakonskih akata iz Strategije i programa rada AJN-a za period 2018-2020. godina nalazi se u Prilogu broj 4.

Analiza stanja, problema i prijedloga za unapređenje u sistemu javnih nabavki nije izvršena za posljednje četiri godine. Kroz redovne godišnje izvještaje AJN ukazuje na stanje i probleme u određenim segmentima. Međutim, nedostaje sveobuhvatna analiza i ocjena stanja u sistemu javnih nabavki sa konkretnim prijedlozima za unapređenje. Ovo je naročito značajno imajući u vidu da AJN posljednje dvije godine u planovima rada navodi izradu novog ZJN-a.

Izvještaji AJN-a o praćenju postupaka javnih nabavki ukazuju kako na postupanja suprotna ZJN-u, slabosti u fazama planiranja i realizacije, tako i na slabosti u organizovanju procesa

¹⁰⁹ Vanredna sjednica Vijeća ministara od 15.10.2019. godine, https://www.vijeceministara.gov.ba/saopštenja/sjednice/zakljucci_sa_sjednica/default.aspx?id=31427&langTag=bs-BA. Usvojen Akcioni plan Analitičkog izvještaja Evropske komisije predviđa usvajanje novog pravilnika o unutrašnjoj organizaciji AJN-a i novo zapošljavanje po pet službenika u AJN-u i URŽ-u.

¹¹⁰ Правилник о измјенама и допунама Правилника о праћењу поступака јавних набавки

¹¹¹ Упутство о начину вођења записника о отварању понуда, Правилник о коришћењу Информационог система е-Набавке

javnih nabavki kod ugovornih organa na svim nivoima BiH.¹¹² Međutim, izvještaji ne daju jasne podatke o broju i vrsti utvrđenih neusklađenosti postupaka sa ZJN-om i preduzetim aktivnostima po istim. Iz izvještaja se ne vidi kod koliko je postupaka koji su praćeni utvrđeno postupanje koje nije u skladu sa ZJN-om. Također, iz izvještaja se ne vidi koliko je ugovornih organa ispravilo postupanje, a koliko nije.

Uslijed ovih nedostataka revizija se nije mogla uvjeriti da je za svako utvrđeno nepostupanje u skladu sa ZJN-om podnesena i prekršajna prijava za koju su bili ispunjeni uslovi¹¹³. Ilustracija podnesenih zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka za posljednje tri godine data je u narednoj tabeli.

Tabela 11: Broj podnesenih zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka sa ishodom za period 2018-2020. godina

GODINA	BROJ PROCESUIRANIH PREDMETA PRAĆENJA	BROJ PODNESENH ZAHTJEVA ZA POKRETANJE PREKRŠAJNOG POSTUPKA
2018.	225	4
2019.	347	27
2020.	521	26

Izvor: Izvještaji o praćenju postupaka javnih nabavki za 2018, 2019. i 2020. godinu

S obzirom na to da procesuirani predmeti predstavljaju postupanja koja nisu usklađena sa ZJN-om i podzakonskim aktima, AJN je davao priliku ugovornim organima da isprave grešku. Prema navodima AJN-a, prekršajne prijave su podnesene samo u slučajevima kada institucije nisu postupile po zahtjevu AJN-a i nisu obrazložile svoja postupanja.

Bez obzira na to što je cilj praćenja postupaka edukacija i otklanjanje uočenih nepravilnosti u pojedinačnim postupcima javnih nabavki i sam AJN je konstatovao da preventivno i edukativno djelovanje i nije postiglo očekivane rezultate i da je potrebno intenzivirati aktivnosti prekršajnih prijava.¹¹⁴

Jedan od problema sa kojima se AJN suočava u obavljanju poslova iz svoje nadležnosti je i pitanje kadrovskih kapaciteta. Problematika kapaciteta i potreba jačanja istih se navodi u izvještajima AJN-a, kao u izvještajima SIGMA-e i Evropske komisije¹¹⁵. AJN kroz svoje izvještaje navodi problem kapaciteta za unapređenje provođenja poslova definisanih ZJN-om, naročito sa aspekta nadležnosti za organizovanje obuka za predavače i službenike za javne nabavke, veća ovlaštenja za praćenje postupaka javnih nabavki, podnošenje prekršajnih prijava, razvoj elektronskih sistema i sl.¹¹⁶ AJN već nekoliko

¹¹² Izvještaji o praćenju postupaka javnih nabavki za 2018., 2019. i 2020. godinu, Prilog br. 5

¹¹³ Član 116. ZJN-a (U slučajevima kada nije bilo postupaka po žalbi, AJN podnosi prekršajnu prijavu kod nadležnog suda za prekršaje, kada utvrdi povrede ovog zakona koje su u njenoj nadležnosti)

¹¹⁴ Izvještaji o praćenju postupaka javnih nabavki za 2019. i 2020. godinu

¹¹⁵ <https://parco.gov.ba/2018/02/01/sigma-izvjestaj-za-2017-godinu/>

https://europa.ba/wp-content/uploads/2020/10/Izvjestaj_za_BiH_za_2020_godinu.pdf

<http://europa.ba/wp-content/uploads/2019/06/Analiti%C4%8Dki-izvje%C5%A1taj-Mi%C5%A1ljenje-Komisije-o-zahtjevu-Bosne-i-Hercegovine-za-%C4%8Dlanstvo-u-Evropskoj-uniji.pdf>

¹¹⁶ Pravilnikom o organizaciji i sistematizaciji predviđena su 32 radna mjesta. Budžet se od 2018. godine odobrava za 24 radna mjesta, a u posljednje tri godine stvarno su popunjena 23 mjesta.

godina traži od Vijeća ministara donošenje odluke o novom zapošljavanju¹¹⁷, a i redovno kroz zahtjeve za budžet traži sredstva za pet novih radnih mjesta. Procedura odobravanja novog zapošljavanja još uvijek traje, iako je isto strateško opredjeljenje Vijeća ministara, a ni MFT kroz korekcije budžeta ne odobrava tražena sredstva za nova zapošljavanja.

3.3.3. Aktivnosti URŽ-a

URŽ je preduzimao određene aktivnosti na unapređenju sistema javnih nabavki u dijelu pravne zaštite, međutim utvrđene su i određene slabosti koje navodimo u nastavku.

Praćenje primjene ZJN-a i podzakonskih akata URŽ vrši kroz rješavanje po žalbama.

URŽ je nedovoljno uradio kada je u pitanju njegova odgovornost na unapređenju sistema i prijedloga za unapređenje. Također, URŽ nije na zadovoljavajući način izvještavao o pravnoj zaštiti u sistemu javnih nabavki, niti je u dovoljnoj mjeri koristio mogućnost pokretanja prekršajnih postupaka protiv odgovornih prekršitelja propisa o javnim nabavkama.

URŽ nije donosio akcijske planove za svaku godinu, kako je predviđeno Strategijom, niti je izvještavao Vijeće ministara o realizaciji Strategije.

URŽ je kasnio u preduzimanju aktivnosti na realizaciji planiranih zadataka iz Strategije. Preko četiri godine je kasnio u donošenju akta kojim se usklađuje pravna praksa, dosljedno donošenje odluka u sjedištu i filijalama tj. uspostavlja formalni mehanizam koordinacije unutar URŽ-a. Isti je donesen tek u augustu 2021. godine, a po planu je trebao u decembru 2016. godine.

Iako je u izvještajima finansijske revizije nekoliko godina iskazivana potreba donošenja akata kojima će se sistemski urediti pristup pokretanju prekršajnog postupka¹¹⁸ pravila za isto su donesena tek u maju 2021. godine.

Za posljednje tri godine URŽ je rijetko podnosio prekršajne prijave, naročito ako se ima u vidu broj žalbi koji je usvojen. URŽ je za premete iz posljednje tri godine podnio devet prekršajnih prijava¹¹⁹, a uvaženo je 4.855 žalbi. ZJN propisuje da URŽ podnosi prekršajnu prijavu kod nadležnog suda za prekršaje, kada utvrdi da je bilo povreda postupka javne

¹¹⁷ Prijedlog odluke o novom zapošljavanju, april 2018. godine dostavljen je VM-u za pet novih zaposlenih, urgencija u septembru 2018. godine, još jedna urgencija u februaru 2019. godine, pa još jedna u novembru 2019. godine. U maju 2020. godine GSVM obavještava AJN da trebaju pripremiti novi prijedlog odluke jer se radi o materijalu iz 2018. godine, kao i da isti nije sadržan u spisku materijala za razmatranje na sjednici VM-a koji im je AJN dostavio u januaru 2020. godine. U maju 2020. godine AJN opet šalje dopis VM kojim im naglašava značaj donošenja odluke o zapošljavanju jer je u oktobru i sam VM usvojio Akcioni plan za realizaciju prioriteta iz Analitičkog izvještaja Evropske komisije kojim se predviđa usvajanje novog pravilnika o unutrašnjoj organizaciji AJN-a i novo zapošljavanje po pet službenika u AJN-u i URŽ-u.

¹¹⁸ Izvještaj o obavljenoj finansijskoj reviziji URŽ-a za 2020. godinu, Izvještaj o obavljenoj finansijskoj reviziji URŽ-a za 2019. godinu, Izvještaj o obavljenoj finansijskoj reviziji URŽ-a za 2018. godinu

¹¹⁹ Za premete iz 2018.: -2, iz 2019.: 6 i iz 2020.:1.

nabavke koje predstavljaju prekršaj u smislu odredbi ZJN-a. Iako je ZJN propisao više vrsta prekršaja¹²⁰, većina¹²¹ prijava URŽ-a se odnosila samo na nepostupanje ugovornih organa po rješenjima URŽ-a, što su nam potvrdili i u URŽ-u.

Uspostavljeno praćenje, mjerenje i izvještavanje o rokovima rješavanja žalbi ne osigurava pouzdane podatke. Naime, prema izvještaju o radu URŽ-a za 2019. godinu, kasnilo se u rješavanju 21 predmeta, a revizija je utvrdila da se kasnilo u rješavanju 880 predmeta. U izvještaju o radu za 2020. godinu nije ni naveden ukupan broj žalbi riješenih izvan roka. Podaci o kašnjenjima koje je utvrdila revizija prezentovani su u narednoj tabeli.

Tabela 12: Pregled vremena rješavanja žalbi

	OPIS	2017-2018.	2019.	2020.
1.	Ukupan broj žalbi	6.332	3.230	3.868
2.	Broj žalbi riješenih u roku	4.685	2.350	2.781
3.	Broj žalbi kod kojih je utvrđeno kašnjenje	1.647	880	1.087
3.1.	Kašnjenja do 30 dana	1.450	810	974
3.2.	Kašnjenja preko 30 dana	197	70	113
4.	Procenat riješenih u roku	74%	73%	72%
5.	Procenat za kašnjenje do 30 dana	23%	25%	25%
6.	Procenat kašnjenja preko 30 dana	3%	2%	3%

Izvor: Izvještaj revizije učinka i podaci URŽ-a

Svako kašnjenje u donošenju odluke po žalbi direktno utiče na produžavanje vremena za okončanje postupaka javnih nabavki, a što na kraju može uzrokovati nemogućnost institucija da nabave potrebne radove, robe i usluge.

URŽ ne donosi u svim slučajevima obavezne zaključke o produžavanju rokova za rješavanje po žalbama. Na slučajnom uzorku od 20 žalbi¹²² kod kojih je utvrđeno kašnjenje, ni za jedan nam nisu predloženi dokazi donošenja zaključka.

URŽ nije osigurao izradu relevantnih analiza, izvještaja i drugog stručnog i analitičkog materijala iz žalbenih postupaka, koji će biti javno objavljeni u godišnjem izvještaju o radu ili na web-stranici URŽ-a. URŽ ne izvještava o najčešćim razlozima za izjavljivanje žalbe i najčešćim nepravilnostima. U izvještajima prezentuje samo statističke podatke o broju i načinu rješavanja po žalbama.

URŽ ne djeluje preventivno ni edukativno kroz pružanje informacija koje bi učesnicima u javnim nabavkama pomogle u radu i kojim bi se izbjeglo pravljenje grešaka u postupcima javnih nabavki.

¹²⁰ Član 116. ZJN-a

¹²¹ 6 od 9

¹²² Izbor uzorka: po 5 žalbi iz intervala do 30 dana kašnjenja (od žalbi iz tog intervala svaka 290. od ukupnih žalbi iz tog perioda/5) i 5 žalbi preko 30 dana kašnjenja (od žalbi iz tog intervala svaka 40. od ukupnih žalbi iz tog perioda/5) za 2019. i 2020. godinu

Također, URŽ nije izvijestio Parlamentarnu skupštinu o svom radu za 2019. godinu jer Izvještaj o radu nikada nije razmatran na općoj sjednici URŽ-a¹²³. Prema navodima sagovornika, predsjedavajuća nije u svom mandatu sazivala opću sjednicu, a novi saziv, u međuvremenu uspostavljen, je smatrao da ne treba razmatrati te materijale.

Jedan od problema sa kojima se URŽ suočava u obavljanju poslova iz svoje nadležnosti je i pitanje kadrovskih kapaciteta. U URŽ-u su nam naveli da im je glavni uzrok problema nedostatak kadrovskih kapaciteta tj. popunjavanja radnih mjesta u skladu sa Pravilnikom o organizaciji i sistematizaciji, kao i osiguravanje arhivskog prostora.¹²⁴ Također, aktivnosti unosa obaveza po rješenjima o povratu naknada u Glavnoj knjizi koje je vršio MFT su od 2019. godine prenesene na URŽ. Problematika kapaciteta i potreba jačanja istih se navodi u izvještajima URŽ-a, kao u izvještajima Evropske komisije¹²⁵. Problematika kapaciteta je iskazivana i kroz Analizu poslova i radnih zadataka koja je dostavljena Parlamentarnoj skupštini. I pored brojnih zahtjeva prema Vijeću ministara i zaključaka Parlamentarne skupštine, stanje nije promijenjeno.¹²⁶

¹²³ Član 93. stav 18. URŽ podnosi PSBiH godišnji izvještaj o radu, nakon što ga usvoji natpolovična većina svih članova URŽ-a.

¹²⁴ Broj sistematizovanih radnih mjesta je 55, a u posljednje tri do četiri godine popunjena su 33 (+-1 odstupanje). Najveći nedostatak je vidljiv kod radnih mjesta stručnih savjetnika za javne nabavke gdje je od 15 sistematizovanih radnih mjesta popunjeno samo osam. Također, i u Sektoru za opće, pravne, finansijsko – računovodstvene poslove i poslove pisarnice i arhiva popunjenost je oko 30% (od 21 sistematizovanog radnog mjesta popunjeno je 6), s tim da mjesto šefa ovog Sektora nikada nije popunjeno, dok su mjesta šefova dva odsjeka¹²⁴ u okviru ovog Sektora popunjena tek u 2021. godini.

¹²⁵ https://europa.ba/wp-content/uploads/2020/10/Izvjestaj_za_BiH_za_2020_godinu.pdf
<http://europa.ba/wp-content/uploads/2019/06/Analiti%C4%8Dki-izvje%C5%A1taj-Mi%C5%A1ljenje-Komisije-o-zahijevu-Bosne-i-Hercegovine-za-%C4%8Dlanstvo-u-Evropskoj-uniji.pdf>

¹²⁶ Problematiku jačanja kapaciteta URŽ pokušava riješiti kroz upućivanje zahtjeva prema VM-u još od 2017. godine. Međutim, aktivnosti URŽ-a na pripremi materijala za VM nisu bile kompletne i sinhronizovane tako da je značajno vrijeme utrošeno na kompletiranje materijala za VM. Također, utvrđeno je i da se najduže čeka na mišljenje MFT-a, oko 3 mjeseca. Posljednji zahtjev prema VM-u je poslan u decembru 2020. godine kojim je traženo dodatno zapošljavanje za četiri izvršioca, ali je VM isto skinuo sa dnevnog reda uz obrazloženje da je to dodatno zapošljavanje, a nije usvojen budžet za 2021. godinu. I Parlamentarna skupština je uputila zahtjev prema VM-u za iznalaženje rješenja kadrovskog popunjavanja URŽ-a. Odobrenim budžetima za period 2018-2020. godina URŽ-u se, i pored zahtjeva za povećanje budžeta za nova zapošljavanja, ne odobravaju sredstava i ista ostaju na nivou 33 radna mjesta.

4. Zaključci

Provedena revizija je pokazala da institucije BiH nisu preduzimale dovoljno aktivnosti da bi se postigao efikasan sistem javnih nabavki. Revizija je na uzorku institucija BiH pokazala brojne nepravilnosti u primjeni Zakona o javnim nabavkama, slabosti i nepravilnosti u svim fazama procesa javnih nabavki te nedovoljne aktivnosti institucija zaduženih za unapređenje sistema javnih nabavki.

Za prevazilaženje nastalih slabosti nadležne institucije su svoj fokus usmjerile na izmjene Zakona o javnim nabavkama što bi trebalo doprinijeti unapređenju sistema, ali se cijeli proces odvija sporo. U međuvremenu, institucije nisu preduzimale dovoljne aktivnosti da unaprijede dijelove procesa koje pokriva Zakon o javnim nabavkama, a nisu dovoljno uredile ni poslove planiranja i realizacije javnih nabavki, koje predstavljaju veoma značajne faze, u kojima se, zbog uočenih slabosti, dovodi u pitanje cijeli smisao i svrha cijelog sistema javnih nabavki i koje su samo dijelom regulisane Zakonom o javnim nabavkama. Za unapređenje u ovim fazama procesa potrebna je maksimalna posvećenost principima ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti te jačanje odgovornosti unutar institucija koje provode javne nabavke kao i nadležnih institucija koje odobravaju planirane nabavke.

Utvrđene slabosti u sistemu javnih nabavki ne osiguravaju povjerenje građana u rad institucija i da se novac poreznih obveznika koristi na najefikasniji način. Također, iste su prepreka napredovanju BiH na putu ka EU.

4.1. Zakonitost, blagovremenost, namjena i transparentnost korištenja javnih sredstava

Institucije BiH ne osiguravaju uvijek zakonito, blagovremeno, namjensko i transparentno postupanje u procesu javnih nabavki.

Nalazi revizije ukazuju na to da institucije BiH često neblagovremeno planiraju i pokreću javne nabavke, mijenjaju planove javnih nabavki dodavanjem novih i brisanjem postojećih, što može da ukazuje na nenamjensko planiranje. Također, institucije ne postupaju uvijek u skladu sa ZJN-om i zaključenim ugovorima, a ovo je naročito izraženo u ograničavajućim uslovima TD-a, prekoračenjem ugovorenih količina i vrijednosti, kao i neobjavljivanju podataka o realizaciji ugovora. Osim neobjavljivanja podataka o realizaciji ugovora, pristup objavljenim podacima na internetskim stranicama institucija BiH je otežan, jer većina institucija nema odvojene sekcije za javne nabavke i razvrstane podatke unutar njih.

Neblagovremena postupanja institucija BiH za posljedicu mogu da imaju neosiguravanje ugovora na vrijeme, prekoračenja ugovora i nabavke po isteklim ugovorima. Na ovaj način institucije se izlažu riziku od nezadovoljavanja potreba neophodnih za njihovo funkcionisanje i pružanje usluga građanima. Također, prekoračenja ugovorenih količina i vrijednosti nabavki po prethodnim ugovorima kao i nabavke po isteklim ugovorima mogu da dovedu u povoljniji položaj određene dobavljače, kao i nabavke po nepovoljnijim uslovima nego je to stanje na tržištu.

Nerealizacija planiranih nabavki, osim nezadovoljavanja potreba, za posljedicu može da ima neiskorištena sredstva i gubitak istih. U uslovima ograničenog budžeta, neke institucije su ostale uskraćene za potrebna sredstva za nabavke i zadovoljavanje potreba, dok druge institucije raspoloživa sredstva nisu iskoristile.

Nezakonito postupanje može za posljedicu da ima i žalbe na postupak javne nabavke, a uzimajući u obzir suspenzivno dejstvo žalbe ista produžava vrijeme postupka javne nabavke, što može da dovede u pitanje blagovremeno osiguravanje potreba, a time i nesmetano funkcionisanje same institucije.

Posljedica netransparentnog postupanja je da učesnici u postupcima javnih nabavki i ostali zainteresovani ostaju uskraćeni za bitne informacije o planiranim javnim nabavkama i realizaciji ugovora. Bolja dostupnost informacija o planiranim javnim nabavkama je veoma bitna u smislu jačanja konkurencije i bolje pripremljenosti potencijalnih ponuđača, a sve to može da doprinese ekonomičnijoj javnoj nabavci, ali i borbi protiv korupcije. Transparentnost omogućava građanima da utvrde svrsishodnost javnih sredstava koje institucije koriste za javne nabavke.

4.2. Organizacije procesa javnih nabavki

Institucije BiH, kao ugovorni organi, nisu organizovale efikasan proces javnih nabavki. Postoje slabosti u definisanju zadataka i odgovornosti u svim fazama procesa javnih nabavki, a uspostavljene prakse nisu u funkciji efikasnih javnih nabavki.

Uspostavljeni način planiranja javnih nabavki u institucijama BiH ne osigurava donošenja kvalitetnih planova javnih nabavki. Slabosti se ogledaju u načinu prikupljanja i iskazivanja potreba, istraživanju tržišta, analizama iskazanih potreba i planiranju budžeta za iste, izradi planova javnih nabavki, kao i dokumentovanju svih aktivnosti.

Potcjenjivanje potreba ugrožava mogućnost nabavke i zadovoljenja potreba institucija sa jedne strane. Sa druge strane, precjenjivanje potreba vodi do neracionalne upotrebe javnih sredstava, što u uslovima ograničenog budžeta uskraćuje potencijalna sredstva za druge potrebe i druge institucije. Planiranje ne obuhvata analize rizika koji mogu da prate javne nabavke, od postojanja ponuđača, konkurencije i kretanja cijena. U uslovima sve većih zahtjeva građana za unapređenjem javnih usluga, sa jedne strane i ograničenih budžeta sa druge strane, institucije moraju da odgovorno upravljaju raspoloživim sredstvima.

Institucije nisu uspostavile praćenje realizacije ugovora/okvirnih sporazuma o javnim nabavkama po svim elementima ugovora (predmeti, količine, cijene, vrijednost, vrijeme, garancije i dr.). Praćenje realizacije ugovora se većinom provodi u ograničenom obliku sa ciljem ispunjenja minimuma koji je propisan ZJN-om. Uspostavljeno praćenje ne osigurava kompletne informacije o realizaciji ugovora. Prethodno može da dovede u pitanje smisao čitavog procesa od planiranja, provođenja do sklapanja ugovora ako se ne osigura dosljedna realizacija ugovora i ako informacije o istom nisu transparentne.

U organizaciji procesa javnih nabavki, analiza, izvještavanje i evaluacija nisu prepoznati kao bitan alat za upravljanje procesom. Bez praćenja i analize procesa nije moguće ni utvrditi

probleme uskog grla, dati preporuke kao ni preduzeti odgovarajuće mjere kojima bi se problemi otklonili, a proces javnih nabavki unaprijedio. Izostanak praćenja i analize slabi odgovornost svih učesnika u procesu javnih nabavki i može da vodi do ponavljanja istih propusta i daljnjih posljedica po instituciju. Problemi u organizaciji kadrovskih kapaciteta za obavljanje poslova javnih nabavki u svakom slučaju mogu da utiču na efikasnost i kvalitet obavljanja poslova javnih nabavki.

Posljedice ovakvog načina organizacije procesa javnih nabavki su nezakonita postupanja, veliki iznosi nerealizovanih sredstava, prekoračenja ugovora, neblagovremeno osiguravanje ugovora, netransparentnost javnih nabavki, ograničavanje konkurencije itd. Transparentnost javnih nabavki u svim fazama povećava uvid građana u sam proces, smanjuje prostor za korupciju i jača povjerenje u rad institucija.

4.3 Efikasnost praćenja, analize i unapređenja sistema javnih nabavki

Nadležne institucije nisu efikasne u praćenju, analizi i unapređenju sistema javnih nabavki.

Nadležne institucije trebaju da osiguraju efikasnu pravnu i institucionalnu osnovu za javne nabavke. Promovisanjem efikasnosti i efektivnosti u korištenju javnih sredstava, kao i transparentnijih javnih nabavki, ograničava se prostor za prijevare i korupciju. Istim se jača odgovornost za korištenje sredstava i povjerenje građana u rad institucija.

Iako od 2016. godine postoje strateška opredjeljenja za unapređenjem javnih nabavki još uvijek nisu postignuta planirana unapređenja. Jedan od ključnih ciljeva koji se tiče unapređenja ZJN-a još nije ispunjen. Vijeće ministara, bez obzira na značaj sistema javnih nabavki, nije osiguralo praćenje, analizu i evaluaciju sistema javnih nabavki na osnovu kojih bi se mogle preduzimati eventualne korektivne akcije i daljnja unapređenja.

Kašnjenja u pripremi podzakonskih akata, izostanak analiza sistema, izvještavanje koje ne pruža detaljne pokazatelje o realizaciji ciljeva, problemima i prijedlozima za otklanjanje problema ukazuje da ni AJN nije efikasna u provođenju svojih nadležnosti i doprinosu unapređenju sistema.

Neblagovremenost URŽ-a u rješavanju postupaka po žalbama ima negativne posljedice u vidu odgađanja nastavka postupaka javnih nabavki čime se može dovesti u pitanje efikasno korištenje javnih sredstava i pružanje usluga građanima koje su povezane sa predmetima nabavke. Također, neblagovremenost, bez donošenja zaključaka o produžavanju rokova za rješavanje, dovodi do neizvjesnosti kod ponuđača i ugovornih organa u vezi s trajanjem rješavanja postupaka po žalbama. Izostanak podnošenja prekršajnih prijava može negativno da utiče na odgovornost svih učesnika u javnoj nabavci, kroz ponovno pravljenje istih grešaka.

Izostanak praćenja i analize rokova rješavanja po žalbama kao i kršenjima ZJN-a navodi na mišljenje da se ne pridaje dovoljno važnosti blagovremenoj pravnoj zaštiti, prevenciji i edukaciji kako ugovornih organa tako i ponuđača. Analize bi pomogle u utvrđivanju najčešćih

propusta u postupanju kojim bi se moglo preventivno i edukativno uticati na buduća postupanja. Potreba za unapređenjem efikasnosti se neminovno javlja i zbog očekivanja ugovornih organa i ponuđača u BiH koja su usmjerena na što kvalitetniju pravnu zaštitu u postupcima javnih nabavki.

Posljedice ovakvog postupanja nadležnih institucija su i zaostajanje u usklađivanju sa propisima EU, za što postoji strateško opredjeljenje i za šta je Bosna i Hercegovina preuzela obavezu.

5. Preporuke

Svrha revizije je da doprinese unapređenju sistema javnih nabavki, kroz pružanje objektivne informacije o slabostima, uzrocima istih, posljedicama prikazanim kroz analizu aktivnosti institucija i kroz davanje preporuka kojima bi se sistem mogao unaprijediti. Iako preporuke dajemo na bazi analize aktivnosti institucija BiH iste u svakom slučaju mogu doprinijeti unapređenju cijelog sistema.

U skladu sa nalazima i zaključcima, Ured za reviziju je formulisao preporuke kojim bi se sistem mogao unaprijediti i doprinijeti većem nivou javne odgovornosti kod korištenja javnih sredstava, a koje su upućene Vijeću ministara, Agenciji za javne nabavke, Uredu za razmatranje žalbi i svim institucijama BiH.

Preporuke Vijeću ministara:

- **Osigurati redovnu analizu sistema javnih nabavki, te na osnovu rezultata te analize preduzimati mjere u cilju unapređenja sistema.**

Unapređenja pravnog i institucionalnog okvira bazirati na prethodno provedenim stručnim analizama i identifikaciji problema. Razmatrati i analizirati materijale koje redovno dostavlja Agencija za javne nabavke i druge institucije koje su uključene u praćenje procesa javnih nabavki. Pratiti i ocjenjivati provođenje donijetih strateških i drugih odluka koje se tiču sistema javnih nabavki i realizovati opredjeljenja za jačanje kapaciteta Agencije za javne nabavke i Ureda za razmatranje žalbi.

- **Unaprijediti planiranje i realizaciju ugovora za institucije BiH donošenjem smjernica/vodiča kojima će se na sistemski način urediti aktivnosti prilikom planiranja javnih nabavki sa ciljem povećanja stepena uvjerenja u opravdanost nabavki i visinu planiranih sredstava i aktivnosti na praćenju realizacije ugovora u pogledu povećanja stepena uvjerenja da su ispoštovani svi uslovi iz zaključenih ugovora.**

Preporuke Agenciji za javne nabavke:

- **Blagovremeno provoditi planirane aktivnosti.**

Osigurati izradu i donošenje podzakonskih akata, kao i drugih materijala i aktivnosti koje se tiču javnih nabavki u skladu sa planiranim rokovima. Također, o istima izvještavati na utvrđen način i u utvrđenim rokovima.

- **Unaprijediti praćenje, analize i izvještavanje o sistemu javnih nabavki.**

Svi izvještaji, informacije i analize koje se tiču sistema javnih nabavki treba da pruže detaljnije pokazatelje o stanju, nepravilnostima, slabostima, rizicima kao i konkretnim prijedlozima za unapređenje. Unaprijediti aktivnosti u podnošenju prekršajnih prijava i jačanju odgovornosti u postupcima javnih nabavki.

- **U cilju jačanja transparentnosti javnih nabavki osigurati povezivanje obrasca osnovnih elemenata ugovora i izmjena ugovora sa planom javnih nabavki institucije na Portalu javnih nabavki.**

Preporuke Uredu za razmatranje žalbi:

- **Unaprijediti proces rješavanja postupaka po žalbama u javnim nabavkama.**

S ciljem blagovremenog rješavanja postupaka po žalbama i jačanja odgovornosti svih učesnika u javnim nabavkama analizirati faktore koji utiču na rokove rješavanja s obzirom na to da izjavljene žalbe odgađaju nastavak postupaka javne nabavke. Osigurati donošenja zaključaka o produžavanju roka rješavanja u zavisnosti od složenosti predmeta, pri čemu treba osigurati da predsjedavajući URŽ-a razmatra opravdanost svakog produžavanja roka.

- **Unaprijediti aktivnosti u podnošenju prekršajnih prijava sa ciljem jačanja odgovornosti svih učesnika u postupcima javnih nabavki.**
- **Unaprijediti analize i izvještavanje o uočenim problemima u sistemu javnih nabavki sa prijedlozima za unapređenje.**

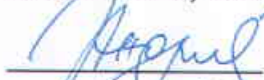
Željena unapređenja moguće je postići izradom relevantnih analiza, izvještaja i drugog stručnog i analitičkog materijala iz žalbenih postupaka, koji će biti javno dostupni. Unaprijediti analize i način izvještavanja sa ciljem prezentacije detaljnijih informacija o žalbenim postupcima, rokovima, broju i vrstama utvrđenih nepravilnosti i prijedlozima za unapređenje.

Preporuke svim institucijama BiH

- **Organizovati procese javnih nabavki sa ciljem jasnog definisanja svih poslova javnih nabavki, rasporeda zadataka i odgovornosti u svim fazama javnih nabavki, uz osiguravanje kadrovskih kapaciteta za obavljanje poslove.**
- **Unaprijediti planiranje javnih nabavki sa ciljem utvrđivanja stvarnih potreba, osiguravanja finansijskih sredstava za isto i blagovremenog osiguravanja ugovora.**
- **Uspostaviti praćenje, analizu i izvještavanje o realizaciji planova javnih nabavki, provođenja postupaka i realizacije ugovora sa ciljem dobijanja informacija o problemima, prijedlozima za otklanjanje problema i unapređenje cijelog procesa javnih nabavki.**

Tim revizije učinka:

Jelena Andrić, vođa tima



Eldin Subaša, revizor učinka

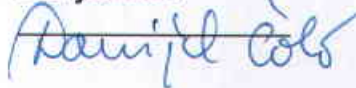


Milan Milović, revizor učinka



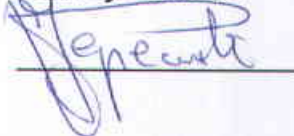
Rukovodilac Odjela revizije učinka

Danijel Čolo



Rukovodilac Odjela za kontrolu kvaliteta,
metodologiju i planiranje RU

Radivoje Jeremić



Prilozi

Prilog broj 1 – Spisak institucija sa podacima za izbor uzorka

Prilog broj 2 – Spisak zakonskih i podzakonskih akata

Prilog broj 3 – Pregled realizacije aktivnosti planiranih Akcionim planom 2016-2017. Strategije razvoja javnih nabavki 2016-2020.

Prilog broj 4 – Pregled planiranih podzakonskih akata iz Strategije i programa rada AJN-a za period 2018-2020. godina

Prilog broj 5 – Pregled ključnih problema i nedostataka po izvještajima AJN-a

Prilog broj 6 – Pregled razmatranja i usvajanja materijala URŽ-a na Općoj sjednici URŽ-a i na domovima Parlamentarne skupštine

Prilog broj 1 – Spisak institucija sa podacima za izbor uzorka

Red. br.	Naziv institucije	Broj ukupnih slabosti identifikovanih u izvještajima finansijske revizije 2018. i 2019.	Broj obavještenja o nabavci za 2018. i 2019.	Prosječan budžet za 2018. i 2019. (mil.)
1	Agencija za antidoping kontrolu	1	6	0.75
2	Agencija za forenzička ispitivanja i vještačenja BiH	6	31	1.80
3	Agencija za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka BiH	5	96	28.20
4	Agencija za javne nabavke	3	5	1.15
5	Agencija za lijekove i medicinska sredstva BiH	2	88	6.25
6	Agencija za nadzor nad tržištem BiH	2	13	0.85
7	Agencija za osiguranje BiH	0	0	0.50
8	Agencija za policijsku podršku BiH	2	21	1.55
9	Agencija za poštanski promet BiH	1	3	0.85
10	Agencija za predškolsko osnovno i srednje obrazovanje	0	6	1.40
11	Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije	1	2	1.40
12	Agencija za rad i zapošljavanje BiH	0	6	1.20
13	Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta	0	3	0.95
14	Agencija za sigurnost hrane BiH	0	4	1.75
15	Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova BiH	4	19	3.60
16	Agencija za statistiku BiH	11	21	4.70
17	Agencija za unapređene stranih investicija u BiH	0	7	1.45
18	Agencija za zaštitu ličnih podataka BiH	1	5	1.35
19	Agencija za državnu službu BiH	1	5	1.25
20	Arhiv BiH	1	3	0.70
21	Centar za informisanje i priznavanje dokumenata iz oblasti visokog obrazovanja BiH	0	2	0.75
22	Centar za uklanjanje mina u BiH	6	27	6.00
23	Centralna harmonizacijska jedinica MFT	0	0	0.55
24	Centralna izborna komisija BiH	4	32	7.30
25	Direkcija za civilno zrakoplovstvo BiH	7	14	4.60
26	Direkcija za ekonomsko planiranje BiH	0	6	1.10

27	Direkcija za evropske integracije BiH	2	11	3.75
28	Direkcija za koordinaciju policijskih tijela BiH	3	50	33.70
29	Državna agencija za istrage i zaštitu	8	56	31.85
30	Državna regulatorna agencija za radijacijsku i nuklearnu sigurnost BiH	2	11	1.05
31	Fond za povratak BiH	0	2	0.50
32	Generalni sekretarijat VM BiH	2	30	4.05
33	Granična policija BiH	10	78	78.00
34	Institucija ombudsmena za zaštitu potrošača u BiH	1	0	0.40
35	Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH	3	9	2.65
36	Institut za akreditiranje BiH	2	5	1.20
37	Institut za intelektualno vlasništvo BiH	0	7	1.60
38	Institut za mjeriteljstvo BiH	4	23	2.60
39	Institut za nestale osobe BiH	7	10	3.00
40	Institut za standardizaciju BiH	0	4	1.55
41	Komisija za koncesije BiH	0	3	1.00
42	Komisija za očuvanje nacionalnih spomenika	11	16	1.40
43	Konkurencijsko vijeće	0	6	1.35
44	Memorijalni centar Srebrenica	0	5	1.00
45	Ministarstvo civilnih poslova BiH	4	31	11.85
46	Ministarstvo finansija i trezora BiH	4	57	8.10
47	Ministarstvo komunikacija i prometa BiH	4	22	13.25
48	Ministarstvo odbrane BiH	19	178	286.40
49	Ministarstvo pravde BiH	6	40	21.30
50	Ministarstvo sigurnosti BiH	8	28	8.35
51	Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH	0	19	8.05
52	Ministarstvo vanjskih poslova BiH	12	13	57.30
53	Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH	0	40	10.80
54	Odbor državne službe za žalbe	0	1	0.45
55	Parlamentarna skupština BiH	5	21	15.55
56	Pravobranilaštvo BiH	3	18	1.75
57	Predsjedništvo BiH	4	74	8.05
58	Regulatorna agencija za komunikacije BiH	6	29	7.55
59	Služba za poslove sa strancima	6	46	9.15

60	Služba za zajedničke poslove institucija BiH	6	202	21.30
61	Sud BiH	3	57	17.30
62	Tužilaštvo BiH	4	29	13.75
63	Uprava BiH za zaštitu zdravlja bilja	0	2	1.10
64	Uprava za indirektno oporezivanje BiH	15	114	98.10
65	Ured koordinatora za reformu javne uprave	0	2	1.50
66	Ured za harmonizaciju i koordinaciju sistema plaćanja u poljoprivredi, ishrani i ruralnom razvoju BiH	1	1	0.65
67	Ured za razmatranje žalbi BiH	1	5	2.30
68	Ured za veterinarstvo BiH	1	57	5.50
69	Ured za zakonodavstvo BiH	0	1	0.70
70	Ustavni sud BiH	0	28	5.65
71	Vijeće za državnu pomoć BiH	4	0	0.45
72	Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH	5	71	5.10
73	Zavod za izvršenje krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH	3	1	0.10

Prilog broj 2 – Spisak zakonskih i podzakonskih akata

1. Zakon o javnim nabavkama, Službeni glasnik BiH, broj:
2. Odluka o obaveznoj primjeni preferencijalnog tretmana domaćeg, Službeni glasnik BiH, broj: 103/14
3. Odluka o obaveznoj primjeni preferencijalnog tretmana domaćeg, Službeni glasnik BiH, broj: 83/16
4. Odluka o izmjenama i dopunama odluke o obaveznoj primjeni preferencijalnog tretmana domaćeg, Službeni glasnik BiH, broj: 54/19
5. Odluka o obaveznoj primjeni preferencijalnog tretmana domaćeg, Službeni glasnik BiH, broj: 34/20
6. Pravilnik o obuci službenika za javne nabavke, Službeni glasnik BiH, broj: 08/18
7. Pravilnik o praćenju postupaka javnih nabavki, Službeni glasnik BiH, broj: 72/16
8. Pravilnik o uslovima i načinu korištenja e-Aukcije, Službeni glasnik BiH, broj: 66/16
9. Pravilnik o postupku dodjele ugovora o uslugama iz Aneksa II dio B Zakona o javnim nabavkama, Službeni glasnik BiH, broj: 66/16
10. Uputstvo za pripremu modela tenderske dokumentacije i ponuda, Službeni glasnik BiH, broj: 90/14
11. Uputstvo o izmjeni Uputstva za pripremu modela tenderske dokumentacije i ponuda, Službeni glasnik BiH, broj: 20/15
12. Primjer tenderske dokumentacije, 23.11.2014.
13. Pravilnik o postupku dodjele ugovora u području odbrane i sigurnosti, Službeni glasnik BiH, broj: 60/15
14. Pravilnik o obuci ovlaštenih predavača, Službeni glasnik BiH, broj: 62/15
15. Pravilnik sa popisom ugovornih organa po kategorijama koji su obavezni primjenjivati Zakon o javnim nabavkama, Službeni glasnik BiH, broj: 21/15
16. Uputstvo o objavi osnovnih elemenata ugovora i izmjena ugovora, Službeni glasnik BiH, broj: 56/15
17. Odluka o korištenju jedinstvenog rječnika javnih nabavki, Službeni glasnik BiH, broj: 54/15
18. Pravilnik o zajedničkoj nabavci i centralnom nabavnom organu, Službeni glasnik BiH, broj: 55/15
19. Uputstvo o uslovima i načinu objavljivanja obavještenja i dostavljanja izvještaja u postupcima javnih nabavki u informacionom sistemu „e-Nabavke“, Službeni glasnik BiH, broj: 90/14
20. Uputstvo o dopunama Uputstva o uslovima i načinu objavljivanja obavještenja i dostavljanja izvještaja u postupcima javnih nabavki u informacionom sistemu "e-Nabavke", Službeni glasnik BiH, broj: 53/15
21. Uputstvo o uslovima i načinu na koji sektorski ugovorni organ dodjeljuje ugovore povezanom preduzeću, poslovnom partnerstvu ili sektorskom ugovornom organu koji je sastavni dio poslovnog partnerstva, Službeni glasnik BiH, broj: 97/14
22. Uputstvo o vođenju i uspostavljanju sistema kvalifikacije, Službeni glasnik BiH, broj: 96/14
23. Pravilnik o uspostavljanju i radu komisije za nabavke, Službeni glasnik BiH, broj: 103/14

- 24. Pravilnik o postupku direktnog sporazuma, Službeni glasnik BiH, broj: 90/14
- 25. Pravilnik o formi garancije za ozbiljnost ponude i izvršenje ugovora, Službeni glasnik BiH, broj: 90/14
- 26. Zapisnik o otvaranju ponuda i uputstvo o načinu vođenja zapisnika o otvaranju ponuda, Službeni glasnik BiH, broj: 90/14

**Prilog broj 3 - Pregled realizacije aktivnosti planiranih Akcionim planom 2016-2017.
Strategije razvoja javnih nabavki 2016–2020.**

Br.	Aktivnost	Rok	Nadležna institucija	Realizacija DA/NE
1.	Prijedlog izmjena i dopuna ZJN-a – djelimično usklađivanje sa direktivama EU te poboljšanje postojećih zakonskih rješenja	Decembar 2017.	AJN, Vijeće ministara, Parlamentarna skupština	NE
2.	Izmjene i dopune Pravilnika o postupku direktnog sporazuma za ugovore male vrijednosti (do 6.000 KM)	Decembar 2016.	AJN	NE
3.	Model standardne tenderske dokumentacije s detaljnim uputstvima	Mart 2017.	AJN	NE
4.	Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji AJN-a	Oktobar 2016.	AJN	NE
5.	a) Pilot-projekt za osnivanje centralnih nabavnih organa na kantonalnom nivou b) Pilot-projekt – Uputstvo za osnivanje CNO-a za lijekove	Juni 2017.	Vlade kantona Bolnice na različitim nivoima vlasti	NE
6.	Ažuriranje Portala javnih nabavki radi boljeg monitoringa kritičnih tačaka obavljanja o nabavkama	Septembar 2017.	AJN	DA
7.	Ažuriranje elektronskog protokola (Sistem za upravljanje dokumentima)	Septembar 2017.	AJN	DA
8.	Pilot godišnji izvještaj za 2017. s novim podacima o monitoringu	Decembar 2017.	AJN	NE
9.	Koordinacija s revizorskim institucijama u BiH	Decembar 2017.	AJN, URŽ, revizorske institucije, predavači	DA
10.	Pravilnik o službenicima za javne nabavke	Decembar 2016.	AJN, Odbor AJN-a, Vijeće ministara BiH	DA
11.	Ažuriranje materijala za obuku SIGMA-e	Decembar 2016.	AJN	NE
12.	Službenici za javne nabavke – obuka i ispit	Decembar 2017.	AJN, URŽ	DA

13.	Obuka za sudije i tužioce	Decembar 2017.	AJN, Centri za edukaciju sudija i tužilaca u FBiH i RS-u	DA
14.	Poslovnik o uspostavi koordinacijskog sistema u URŽ-u (sjedište URŽ-a i filijale); usvojen i objavljen	Decembar 2016.	URŽ	DA (august 2021)
15.	e-Protokol (Sistem za upravljanje dokumentima)	Decembar 2016.	URŽ	DA
16.	Osiguravanje alata članovima URŽ-a radi osiguranja koordinacije	Juni 2017.	URŽ, AJN, SUD BIH, revizorske institucije u BiH	NE
17.	Konzistentne odluke URŽ-a se objavljuju na Portalu nabavki	Septembar 2016.	URŽ	DA
18.	Program edukacije za osoblje URŽ-a	Decembar 2016.	URŽ, SIGMA, Ministarstvo finansija i trezora BiH	NE
19.	Implementacija modula e-aukcija	Septembar 2016.	AJN	DA
20.	Razvoj i puštanje u produkciju aplikacija za Portal e-Nabavke za mobilne uređaje na platformama Android i IOS	Septembar 2017.	AJN	DA

Prilog broj 4 - Pregled planiranih podzakonskih akata iz Strategije i programa rada AJN-a za period 2018-2020. godina

Strategija:

- Izmjena Pravilnika o postupku direktnog sporazuma,
- Model tenderske dokumentacije.

Program rada za 2018:

- Pravilnik o uslovima i načinu korištenja elektronskih javnih nabavki,
- Izmjene i dopune Pravilnika o uslovima i načinu korištenja e aukcije,
- Izmjene i dopune Pravilnika o obuci ovlaštenih predavača.

Program rada za 2019:

- Pravilnik o dinamičkom sistemu kupovine,
- Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika o praćenju postupaka JN.

Program rada za 2020:

- Uputstvo o izmjenama i dopunama Uputstva o pripremi modela standardne TD,
- Pravilnik o dinamičkom sistemu kupovine,
- Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika o praćenju postupaka JN,
- Uputstvo o izmjeni Uputstva o načinu vođenja zapisnika o otvaranju ponuda.

Prilog broj 5 – Pregled ključnih problema i nedostataka po izvještajima AJN

U Prijedlogu izvještaja o praćenju postupaka javnih nabavki za 2018. godinu se navode sljedeći problemi i nedostaci:

- kasno donošenje budžeta i/ili finansijskih planova dovodi i do kašnjenja u provođenju postupka javne nabavke, a kašnjenje može uzrokovati probleme u obavljanju djelatnosti ugovornih organa i za rezultat imamo sljedeća postupanja: provođenje pregovaračkih postupaka bez objave obavještenja, cijepanje nabavki;
- planiranje je netransparentno jer ugovorni organi nemaju zakonsku obavezu objave planiranih postupaka nabavke male vrijednosti;
- poslovi javnih nabavki su dodatni poslovi koji nisu sistematizovani u internim aktima ugovornih organa (ova slabost je posebno izražena kod ugovornih organa sa malim brojem zaposlenih i malim budžetima);
- u komisije za javne nabavke se imenuju zaposleni samo da bi se zadovoljila forma, a ne prema stvarnim zahtjevima koje definiše Pravilnik o uspostavi i radu komisije;
- nedovoljna edukovanost kadrova koji rade na poslovima javnih nabavki;
- nedovoljna edukovanost interne revizije u dijelu javnih nabavki, a koja bi kroz svoje izvještaje trebala da ukaže na slabosti ugovornog organa u oblasti javnih nabavki;
- izostanak ekspertskih znanja prilikom definisanja tehničkih specifikacija koje treba da omoguće jednak tretman svih potencijalnih ponuđača;
- hitnost kao razlog za primjenu pregovaračkog postupka bez objave obavještenja nije obrazložena u skladu sa uslovima definisanim u Zakonu;
- rok za dostavu ponuda kod konkurentskog zahtjeva za dostavu ponuda u određenom broju slučajeva je prekratak (2 do 3 dana),
- propuštanje ugovornog organa da završi postupak (dodjelom ugovora ili poništenjem);
- podaci plana nabavki i realizacije ugovora su nesinhronizovani i nepregledni;
- veliki broj ugovornih organa ne objavljuje realizaciju ugovora, ili isto objavljuje na svojoj web-stranici, ali je potrebno pretraživati web-stranicu da bi se došlo do ovih podataka;
- veliki broj ugovornih organa nije postupao u skladu sa Pravilnikom, odnosno nije zakazao e-aukciju za najmanje 50% postupaka javne nabavke.

U Izvještaju o praćenju postupaka javnih nabavki za 2019. godinu se navode sljedeći problemi i nedostaci:

- poslovi javnih nabavki su dodatni poslovi koji nisu sistematizovani u internim aktima ugovornih organa (ova slabost je posebno izražena kod ugovornih organa sa malim brojem zaposlenih i malim budžetima);
- u komisije za javne nabavke se imenuju zaposleni samo da bi se zadovoljila forma, a ne prema stvarnim zahtjevima koje definiše Pravilnik o uspostavi i radu komisije;
- nedovoljna edukovanost interne revizije u dijelu javnih nabavki, a koja bi kroz svoje izvještaje trebala da ukaže na slabosti ugovornog organa u oblasti javnih nabavki;
- nepostojanje internog monitoringa u ugovornom organu;
- izostanak ekspertskih znanja prilikom definisanja tehničkih specifikacija koje trebaju da omoguće jednak tretman svih potencijalnih ponuđača,
- planovi nabavki na web-stranicama su različito dostupni;
- podaci koje sadrže planovi nabavki su različiti;

- planovi nabavki kod velikih sistema koji imaju i zavisna društva (elektroenergetski sektor) su nepregledni, izmiješani, teško je izdvojiti plan nabavki matičnog društva od planova nabavki zavisnih društava;
- objava nabavki malih vrijednosti se sporadično objavljuje, iako se zbirno, po ugovornom organu radi o velikim vrijednostima;
- velike razlike između planiranog i realizovanog, što je pokazatelj nerealnog planiranja;
- planiranje još uvijek nije na nivou koji bi uticao na bolju realizaciju ugovora;
- neažurno vođenje podataka o realizaciji ugovora;
- nagli porast broja dodijeljenih ugovora u posljednjem kvartalu godine;
- hitnost kao razlog za primjenu pregovaračkog postupka bez objave obavještenja nije obrazložen u skladu sa uslovima definisanim u Zakonu;
- rok za dostavu ponuda kod konkurentskog zahtjeva za dostavu ponuda u određenom broju slučajeva je prekratak (2 do 3 dana);
- planovi nabavki se teško pronalaze na web-stranicama ugovornih organa;
- nepoštivanje obaveznog učešća e-aukcija u postupcima javnih nabavki;
- podaci plana nabavki i realizacije ugovora su nesinhronizovani i nepregledni;
- zahtjevi ponuđača praćenje postupaka koriste umjesto žalbe, iako se praćenje ne provodi ukoliko je izjavljena žalba;
- uslovi za kvalifikaciju su diskriminatorni ili favorizujući;
- kašnjenje u usvajanju budžeta ili finansijskih planova i nepravovremeno pokretanje postupaka javnih nabavki uzrok primjeni pregovaračkog postupka bez objave obavještenja;
- primjena pregovaračkog postupka bez objave obavještenja u slučajevima kada je žalbeni postupak u toku;
- nisu ispunjeni kumulativno postavljeni uslovi za primjenu pregovaračkog postupka bez objave obavještenja.

U Izvještaju o praćenju postupaka javnih nabavki za 2020. godinu se navode sljedeći problemi i nedostaci:

- poslovi javnih nabavki su dodatni poslovi koji nisu sistematizovani u internim aktima ugovornih organa (ova slabost je posebno izražena kod ugovornih organa sa malim brojem zaposlenih i malim budžetima);
- nepostojanje internih akata u ugovornim organima koji bi definisali sve interne procedure u ugovornom organu, osim onih koje su definisane ZJN-om i podzakonskim aktima;
- u komisije za javne nabavke se imenuju zaposleni samo da bi se zadovoljila forma, a ne prema stvarnim zahtjevima koje definiše Pravilnik o uspostavi i radu komisije;
- nepostojanje internog monitoringa u ugovornom organu;
- izostanak ekspertskih znanja prilikom definisanja tehničkih specifikacija koje treba da omoguće jednak tretman svih potencijalnih ponuđača,
- nepravovremeno usvajanje budžeta/finansijskog plana;
- izbor postupka;
- dijeljenje nabavki;
- nabavke bez provođenja procedura, ili po ugovorima iz prethodnih godina;
- odredbe iz ugovora nisu u skladu sa tenderskom dokumentacijom;
- prekoračenje roka za realizaciju ugovora, obračun ugovorene kazne, garancija za dobro izvršenje posla;

- hitnost kao razlog za primjenu pregovaračkog postupka bez objave obavještenja nije obrazložena u skladu sa uslovima definisanim u Zakonu;
- nepostojanje internih procedura u slučajevima primjene izuzeća iz člana 10. ZJN;
- zahtjevi ponuđača praćenje postupaka koriste umjesto žalbe, iako se praćenje ne provodi ukoliko je izjavljena žalba;
- uslovi za kvalifikaciju su diskriminatorni ili favorizujući;
- cijepanje nabavki radi izbjegavanja primjene odgovarajućeg postupka javne nabavke;
- primjena pregovaračkog postupka bez objave obavještenja u slučajevima kada je žalbeni postupak u toku;
- nisu ispunjeni kumulativno postavljeni uslovi za primjenu pregovaračkog postupka bez objave obavještenja;
- neopravdana primjena izuzeća i zloupotreba pregovaračkih postupaka bez objave obavještenja u uslovima pandemije koronavirusa.

Prilog broj 6 – Pregled razmatranja i usvajanja materijala URŽ-a na Općoj sjednici URŽ-a i na domovima Parlamentarne skupštine

Dokument	Datum usvajanja na Općoj sjednici URŽ	Datum dostavljanja Parlamentarnoj skupštini	Datum usvajanja na DN-u	Datum usvajanja na PD-u	Zabilješka
Program rada URŽ-a za 2018. godinu	18.07.2017.	N/P	N/P	N/P	
Program rada URŽ-a za 2019. godinu	01.08.2018.	N/P	N/P	N/P	
Program rada URŽ-a za 2020. godinu	Nije usvojen	N/P	N/P	N/P	Nacrt pripremljen - Opća sjednica nije sazivana tokom mandata predsjedavajuće Željke Klobučar
Program rada URŽ-a za 2021. godinu	11.05.2021.	N/P	N/P	N/P	
Izveštaj o radu URŽ-a za 2018. godinu	19.03.2019.	27.03.2019.	28.05.2020. Nije usvojen	04.02.2020. Nije usvojen	PD nije usvojio Izveštaj o radu URŽ-a za 2018. godinu. Usvojen je zaključak kojim se traži od URŽ-a da PS-u dostavi detaljan pregled, opis i analizu poslova i radnih zadataka obuhvaćenih Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji URŽ-a, te analizu efekata novih zapošljavanja radnika koji su radni odnos zasnovali u periodu od 2017. do 2020. godine na broj neriješenih predmeta.
Izveštaj o radu URŽ-a za 2019. godinu	Nije usvojen	/	/	/	Nacrt pripremljen - Opća sjednica nije sazivana tokom mandata predsjedavajuće Željke Klobučar
Izveštaj o radu URŽ-a za 2020. godinu	11.05.2021.	03.06.2021.			

N/P – nije propisana obaveza dostavljanja programa rada