



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 ХЕРЦЕГОВИНА
САРАЈЕВО

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

H

Predmet: Izvješće revizije učinka

Cijenjeni,

Sukladno članku 16. Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH" broj 12/06), u pravitku 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,



GLAVNI REVIZOR

Hrvoje Tvrković

10/10/10





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-	10-	2264/21	

H

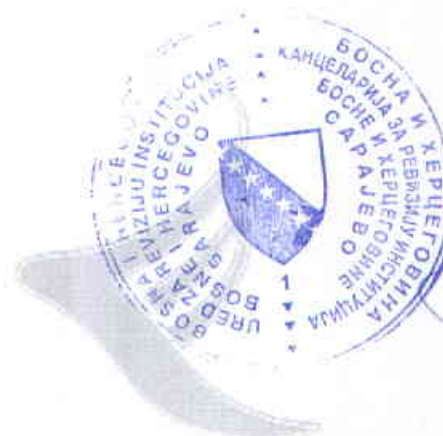
Predmet: Izvješće revizije učinka

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


1915-1916





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

www.revizija.gov.ba



IZVJEŠĆE REVIZIJE UČINKA
PROBLEMI I NEDOSTACI INSTITUCIJA BOSNE I HERCEGOVINE U SUSTAVU
JAVNIH NABAVA

Broj: 05-16-1-1263/21



Sarajevo, prosinac 2021. godine

PROBLEMI I NEDOSTACI INSTITUCIJA BiH U SUSTAVU JAVNIH NABAVA

Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine proveo je reviziju učinka na temu: „Problemi i nedostaci institucija BiH u sustavu javnih nabava“. Revizija je provedena sukladno Zakonu o reviziji institucija BiH, Međunarodnim standardima vrhovnih revizionih institucija – ISSAI, INTOSAI smjernicama i metodologijom za rad revizije učinka vrhovnih revizijskih institucija u BiH.

Cilj revizije je bio ispitati jesu li aktivnosti institucija BiH dovoljne kako bi se postigao efikasan sustav javnih nabava. Provedena revizija je pokazala da institucije BiH nisu poduzimale dovoljno aktivnosti kao ugovorna tijela, a niti kao nadležne institucije, kako bi se postigao efikasan sustav javnih nabava.

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

Utvrđene slabosti u sustavu javnih nabava 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 nabave, Uredu za razmatranje žalbi i svim institucijama na razini BiH. Unapređenje sustava javnih nabava, kroz implementaciju preporuka, će doprinijeti većoj razini javne odgovornosti kod korištenja javnih sredstava i stvaranju pretpostavki za realizaciju Ciljeva održivog razvoja.

Ured za reviziju je, sukladno odredbama Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine, dostavio Nacrt izvješća institucijama koje su bile obuhvaćene provedenom revizijom. Ovim institucijama je ostavljena mogućnost davanja svojih komentara i primjedbi na nalaze i zaključke obavljene revizije. Nakon toga je izrađeno konačno izvješće o provedenoj reviziji učinka.

GLAVNI REVIZOR

Hrvoje Tvrtković



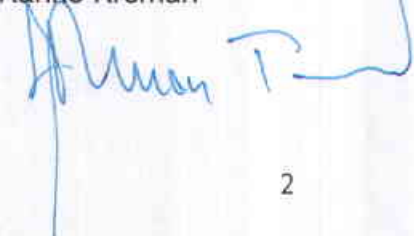
**ZAMJENIK
GLAVNOG REVIZORA**

Jasmin Pilica



**ZAMJENIK
GLAVNOG REVIZORA**

Ranko Krsman



Kazalo

Korištene skraćenice.....	5
1. Uvod	9
1.1. Pozadina problema i motivi za studiju	9
1.2. Cilj, opseg i ograničenja revizije	10
1.2.1. Cilj revizije	10
1.2.2. Opseg 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 izvješća.....	15
2. Opis predmeta revizije	16
2.1. Propisi i strateška opredjeljenja.....	16
2.2. Proces javnih nabava	17
2.3. Praćenje.....	20
3. Nalazi.....	23
3.1. Zakonitost, blagovremenost, namjensko i transparentno korištenje javnih sredstava u sustavu javnih nabava na razini institucija BiH	23
3.1.1. Zakonitost provedbe javnih nabava	23
3.1.2. Blagovremenost u javnim nabavama.....	27
3.1.3. Namjenske javne nabave.....	29
3.1.4. Transparentnost javnih nabava.....	30
3.2. Organizacija procesa javnih nabava u institucijama BiH.....	32
3.2.1. Organizacija planiranja javnih nabava	32
3.2.2. Organizacija praćenja realizacije ugovora	34
3.2.3. Kapaciteti za obavljanje poslova javnih nabava	35
3.2.4. Praćenje i analize procesa.....	36
3.3. Praćenje, analiza i unapređenje sustava javnih nabava	37
3.3.1. Aktivnosti Vijeća ministara.....	37
3.3.2. Aktivnosti AJN-a.....	40
3.3.3. Aktivnosti URŽ-a.....	42
4. Zaključci.....	45
4.1. Zakonitost, blagovremenost, namjena i transparentnost korištenja javnih sredstava	45
4.2. Organizacije procesa javnih nabava	46
4.3. Efikasnost praćenja, analize i unapređenja sustava javnih nabava	47
5. Preporuke.....	49
Privici.....	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
GTVM	Generalno tajništvo Vijeća ministara Bosne i Hercegovine
AJN	Agencija za javne nabave Bosne i Hercegovine
URŽ	Ured za razmatranje žalbi Bosne i Hercegovine
DEI	Direkcija za europske integracije
MFT	Ministarstvo financija 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	Europska unija
EK	Europska komisija
Strategija	Strategija razvoja javnih nabava u BiH 2016. – 2020.
ZJN	Zakon o javnim nabavama Bosne i Hercegovine
DOP	Dokument okvirnog proračuna
TD	Tenderska dokumentacija
ISFU	Informacijski sustav financijskog upravljanja
UT	Ugovorno tijelo
OS	Okvirni sporazum
KM	Konvertibilna marka
EUR	Euro

Izvršni sažetak

Revizija je provedena sa ciljem da se ispita jesu li aktivnosti institucija BiH dovoljne da bi se postigao efikasan sustav javnih nabava. Provedba ove revizije i implementacija preporuka trebali bi doprinijeti i realizaciji Ciljeva održivog razvoja, a naročito cilja koji se tiče promoviranja miroljubivih i inkluzivnih društava za održivi razvoj, osiguravanja pristupa pravdi za sve i izgradnji učinkovitih, odgovornih i inkluzivnih institucija na svim razinama.

U nastavku su najvažni nalazi i preporuke:

- Institucije BiH ne postupaju uvijek sukladno ZJN i zaključenim ugovorima, a ovo je naročito izraženo u ograničavajućim uslovima TD, prekoračenjem ugovorenih količina i vrijednosti, kao i neobjavlivanju podataka o realizaciji ugovora.
- Na nezakonito postupanje institucije BiH u provođenju javnih nabava 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 nabava, a naročito u pokretanju i provođenju postupaka javnih nabava. Kod skoro 20% planiranih postupaka javnih nabava je utvrđeno neblagovremeno pokretanje, a od toga više od pola nije ni pokrenuto i to u procjenjenoj vrijednosti oko četiri milijuna KM.
- Institucije BiH često mijenjaju planove javnih nabava i u cijelosti ih se ne pridržavaju. Ne pokreću se planirani postupci, a provode se nabave koje nisu planirane.
- Otežan je pristup informacija o javnim nabavama na internet stranicama institucija BiH, a rijetke su institucije koje su svoje planove javnih nabava objavljivale na portalu javnih nabava.
- Ni kod jedne institucije iz uzorka nije utvrđeno da se planiranje javnih nabava i proračuna za nabave temelji na dokumentoranim analizama stvarnih potreba i ispitivanju tržišta te da je u svim slučajevima usklađeno sa dinamikom planiranja proračuna.
- Institucije nisu uspostavile praćenje realizacije ugovora/okvirnih sporazuma o javnim nabavama 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 nabava.
- Strategija razvoja javnih nabava BiH za razdoblje 2016.-2020. godine je istekla, ali znatan dio aktivnosti nije realiziran, uključujući i onaj ključni koji se tiče usklađivanja ZJN sa EU propisima.
- Vijeće ministara ne razmatra redovito sve materijale koje mu dostavlja AJN, a koji sadrže informacije o slabostima i propustima, određenim uzrocima i načinima unapređenja u sustavu javnih nabava, niti je preduzelo mjere na unapređenju kapaciteta AJN i URŽ.
- Ni AJN ni URŽ nisu donosili akcijske planove za svaku godinu, kako je predviđeno Strategijom, niti su izvješćivali Vijeće ministara o realizaciji Strategije.
- AJN nije donijela niti dostavila Vijeću ministara na usvajanje ni jedan podzakonski akt od devet planiranih za posljednje tri godine.
- Analiza stanja, problema i prijedloga za unapređenje u sustavu javnih nabava nije izvršena za posljednje četiri godine, a redovita izvješća AJN o praćenju postupaka javnih

nabava ne daju jasne podatke o broju i vrsti utvrđenih neusklađenosti postupaka sa ZJN 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 izvješćivanje o rokovima rješavanja žalbi ne osigurava pouzdane podatke. Prema podacima URŽ za 2019. godinu se kasnilo 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 obvezne 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, izvješća i drugog stručnog i analitičkog materijala iz žalbenih postupaka, koji će biti javno objavljeni u godišnjem izvješću o radu ili na web stranici URŽ.
- 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 redovitu analizu sustava javnih nabava, te na temelju rezultata te analize poduzimati mjere u cilju unapređenja sustava.
- Unaprijediti planiranje i realizaciju ugovora za institucije BiH.

Preporuke Agenciji za javne nabave

- Pravovremeno provoditi planirane aktivnosti.
- Unaprijediti praćenje, analize i izvješćivanje o sustavu javnih nabava.
- U cilju jačanja transparentnosti javnih nabava osigurati povezivanje obrasca osnovnih elemenata ugovora i izmjena ugovora sa planom javnih nabava institucije na Portalu javnih nabava.

Preporuke Uredu za razmatranje žalbi:

- Unaprijediti proces rješavanja postupaka po žalbama u javnim nabavama.
- Unaprijediti aktivnosti u podnošenju prekršajnih prijava, s ciljem jačanja odgovornosti svih sudionika u postupcima javnih nabava.
- Unaprijediti analize i izvješćivanje o uočenim problemima u sustavu javnih nabava s prijedlozima za unapređenje.

Preporuke svim institucijama BiH

- Organizirati proces javnih nabava s ciljem jasnog definiranja svih poslova javnih nabava, rasporeda zadaća i odgovornosti u svim fazama javnih nabava, uz osiguravanje kadrovskih kapaciteta za obavljanje poslova.
- Unaprijediti planiranje javnih nabava s ciljem utvrđivanja stvarnih potreba, osiguravanja financijskih sredstava za isto i pravovremenog osiguranja ugovora.
- Uspostaviti praćenje, analizu i izvješćivanje o realizaciji planova javnih nabava, provedbi postupaka i realizaciji ugovora sa ciljem dobivanja informacija o problemima, prijedlozima za otklanjanje problema i unapređenje cijelog procesa javnih nabava.

1. Uvod

1.1. Pozadina problema i motivi za studiju

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

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

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

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

Veliki broj analiza javnih nabava u BiH ukazuju na slabosti ZJN-a, a u prvom planu se ističu slabosti planiranja i izvršenja. CIN⁵ je na temelju provedenih 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.

Financijska revizija Ureda za reviziju u svojim izvješćima prepoznala je problem neusklađenosti sa važećim propisima. Revizija učinka je obrađivala probleme efikasnosti u izvješćima „Upravljanje procesom realizacije ugovora o javnim nabavama u institucijama BiH“ i „Blagovremenost postupaka javnih nabava u institucijama BiH“. Neki od problema na koje je ukazano u navedenim izvješćima su: slabosti u planiranju javnih nabava, 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 Godišnje izvješće o dodijeljenim ugovorima za 2018. godinu. Radi se o Nacrtu izvješća koje je skinuto sa interneta sa e-konzultacija jer isto nema objavljeno na stranici AJN-a. Najnoviji podatak iz Polugodišnjeg izvješća o dodijeljenim ugovorima za 2020. godinu, koje je objavljeno na stranici AJN-a govori da je u prvoj polovini 2020. godine dodijeljeno oko 1.5 milijardi ugovora u javnim nabavama 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, neprovedba e-aukcije, slabosti u praćenju izvršenja i izvješćivanja o realizaciji ugovora i dr.

Nadležne institucije BiH su potrebu unapređenja javnih nabava iskazale kroz nekoliko dokumenata: Strategija razvoja javnih nabava BiH 2016.-2020 (u daljnjem tekstu: Strategija), Strategija reforme upravljanja javnim financijama 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: daljnji razvoj i usklađivanje zakonodavnog okvira s pravnim tekovinama EU, jačanje institucionalnih kapaciteta ključnih aktera u okviru sustava javnih nabava, jačanje konkurencije među privrednim subjektima, poboljšanje operativnih kapaciteta i funkcionalnosti sustava javnih nabava itd.

Izvešće EK-a o Bosni i Hercegovini za 2020. godinu govori da je došlo do ozbiljnog nazadovanja u javnim nabavama i konstatira da je došlo do odgađanja provedbe Strategije.

Sagledavanje cjelokupnog sustava javnih nabava, imajući u vidu aktivnosti na izmjenama ZJN-a, iskazan interes Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine BiH⁹, kao i aktualnost same teme¹⁰, opredijelilo je menadžment Ureda za reviziju da provede reviziju učinka na temu problemi i nedostaci institucija BiH u sustavu javnih nabava.

1.2. Cilj, opseg i ograničenja revizije

1.2.1. Cilj revizije

Cilj revizije je ispitati jesu li aktivnosti institucija BiH dostatne da bi se postigao efikasan sustav javnih nabava.

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

Provedba ove revizije trebalo bi doprinijeti realizaciji ciljeva održivog razvoja¹¹, a naročito cilju promoviranja miroljubivih i inkluzivnih društava za održivi razvoj, osiguravanja pristupa pravdi za sve i izgradnji efikasnih, pouzdanih i inkluzivnih institucija na svim razinama.

⁸ 87. sjednica Vijeća ministara, 29.12.2016.

⁹ Zahtjev Zastupničkog 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** Promovirati miroljubiva i inkluzivna društva za održivi razvoj, osigurati pristup pravdi za sve i izgraditi učinkovite, odgovorne i inkluzivne institucije na svim razinama; **Cilj 12** Osigurati održive oblike potrošnje i proizvodnje; **Cilj 9** Izgraditi izdržljivu infrastrukturu, promovirati održivu industrijalizaciju i promovirati inovativnost

1.2.2. Opseg i ograničenja revizije

Predmet revizije su bile aktivnosti institucija BiH u sustavu javnih nabava. Revizija je analizirala način na koji su institucije BiH organizirale i provodile proces javnih nabava, kao i aktivnosti unapređenja sustava koje su poduzimale institucije BiH.

Revizija je kod institucija BiH, kao ugovornih tijela, ispitivala postupanje u primjeni ZJN-a i način na koji su organizirali poslove javnih nabava za razdoblje 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 izvješća financijske revizije za 2018.-2020. godinu. Za institucije iz uzorka je ispitivan način na koji su organizirali proces javnih nabava kroz sve faze (planiranje, provedba i realizacija) za tri predmeta nabava koji su zajednički kod svih institucija iz uzorka (uredski materijal, kompjutorski materijal i kompjutorska oprema) za razdoblje 2018.-2020. godina.

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 izvješća revizije učinka: „Blagovremenost postupaka javnih nabava u institucijama BiH“, „Upravljanje procesom realizacije ugovora o javnim nabavama u institucijama BiH“, „Pravna zaštita u postupcima javnih nabava pred Uredom za razmatranje žalbi BiH“, kao i izvješća 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 sustava javnih nabava za razdoblje od donošenja Strategije (listopad 2016.).

1.3. Revizijska pitanja i kriteriji revizije

1.3.1. Revizijska pitanja

Nakon što su utvrđeni ciljevi revizije definirano je glavno revizijsko pitanje koje glasi: ***Jesu li aktivnosti koje poduzimaju institucije BiH dostatne da bi se postigao efikasan sustav javnih nabava?***

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

1. Jesu li institucije BiH osigurale zakonsko, blagovremeno, namjensko i transparentno korištenje javnih sredstava u sustavu javnih nabava?
2. Jesu li institucije BiH organizirale efikasan proces javnih nabava?
3. Jesu li nadležne institucije efikasne u praćenju primjene ZJN-a, analizi i unapređenju sustava javnih nabava?

1.3.2. Kriteriji revizije`

Uvažavajući postavljeni cilj, revizija je uspostavila kriterije na temelju kojih je analizirala poduzete aktivnosti institucija BiH u cilju dobivanja odgovora na revizijska pitanja. Kriteriji revizije korišteni u ovoj studiji zasnivaju se na ZJN-u i podzakonskim aktima donesenim na temelju ZJN-a, propisima koji se tiču planiranja i izvršenja proračuna, Strategiji, planovima, dobroj praksi institucija BiH, propisima i praksama zemalja u okruženju.

Pod efikasnim sustavom javnih nabava podrazumijeva se sustav koji osigurava blagovremeno zadovoljenje potreba institucija u procesu javnih nabava, istovremeno poštujući načela zakonitosti, ekonomičnosti i transparentnost.

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

Kriterij za prvo revizijsko potpitanje:

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

Institucije BiH u procesu javnih nabava postupaju sukladno ZJN-u i podzakonskim aktima. Planovi javnih nabava se donose po usvajanju proračuna/odluka o privremenom financiranju¹³, a javne nabave se provode sukladno planovima u pogledu dinamike¹⁴. Institucije BiH planiraju sve nabave, provode planirane nabave i realiziraju planirana sredstva za nabave.¹⁵ S ciljem jačanja transparentnosti osigurana je objava i laka dostupnost svih podataka o javnim nabavama na internetskim stranicama institucija BiH. Podaci su razvrstani po zasebnim sekcijama za javne nabave.¹⁶ Institucije BiH koriste mogućnosti objave planova javnih nabava i na Portalu javnih nabava.¹⁷

Kriterij za drugo revizijsko potpitanje:

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

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

¹² Član 3. ZJN

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

¹⁴ Planovi javnih nabava institucija iz uzorka

¹⁵ Prvi planovi javnih nabava (na temelju proračuna/odluka o privremenom financiranju).

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 nabava.¹⁹ Sa ciljem unapređenja procesa javnih nabava, institucije su uspostavile praćenje, analize i izvješćivanje, utvrđuju probleme, uzroke i odgovornosti.²⁰

Poslovi planiranja javnih nabava podrazumijevaju prikupljanje potreba, analiza potreba, analiza tržišta, stanja zaliha, prethodna iskustva i sl., utvrđivanje stvarne količine i procijenjene vrijednosti nabave, planiranje proračuna za nabave i donošenje plana javnih nabava. Sve ove aktivnosti su dokumentirane, a planiranje javnih nabava je usklađeno sa dinamikom planiranja proračuna²¹.

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

Poslovi realizacije javnih nabava podrazumijevaju objave osnovnih elemenata ugovora i izmjena ugovora²³, izvješćivanje AJN-a o provedenom postupku javne nabave²⁴, prijem i materijalno i financijsko evidentiranje nabava, praćenje i izvješćivanje o realizaciji pojedinačnih ugovora po količinama, cijenama, vrijednosti i drugim bitnim ugovorenim obvezama (rokovi, garancije itd.).²⁵

Poslovi praćenja, analize i izvješćivanja podrazumijevaju praćenje realizacije planova javnih nabava, provedbe postupaka javnih nabava i realizacije svih ugovora o javnim nabavama. Također, podrazumijevaju analize odstupanja, problema, uzroka, kao i izvješćivanje o istim sa prijedlozima za unapređenje.²⁶

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

Kriterij za treće revizijsko potpitanje:

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

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

¹⁹ Pravilnici o ustroju i sistematizaciji radnih mjesta Institucija iz uzorka, akti o dodjeli poslova

²⁰ Načela dobrog upravljanja

²¹ Zakon o financiranju institucija BiH, Instrukcije MFT-a o planiranju DOP-a i proračuna.

²² Priloga br. 2 Pregled podzakonskih akata donesenih na temelju ZJN-a

²³ Članak 74. ZJN-a

²⁴ Članak 75. ZJN-a

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

²⁶ Izvješće revizije učinka „Blagovremenost postupaka javnih nabava u institucijama BiH“, izvješće 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, izvješćuju i predlažu mjere nadležnim institucijama (Vijeće ministara i Parlamentarna skupština) o sustavu javnih nabava kao i strateškim opredjeljenjima.²⁸

1.4. Izvori informacija i metode revizije

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

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

Podaci o organizaciji provedbe javnih nabava su prikupljeni na bazi uzorka institucija, koji se sastojao od šest institucija BiH, razvrstanih na tri grupe po proračunima.

Kriteriji za izbor uzorka:

1. Proračun – podjela institucija na male (0-5,5 milijuna KM), srednje (5,5-10,5 milijuna KM) i velike (>10,5 milijuna KM). Iz uzorka su izdvojene dvije institucije koje imaju proračune preko 100 milijuna KM iz razloga neusporedivosti proračuna i broja postupaka, a obje imaju veliki broj utvrđenih nepravilnosti i slabosti (Ministarstvo obrane BiH i Uprava za neizravno oporezivanje BiH).
2. Broj utvrđenih nepravilnosti i slabosti u izvješćima financijske revizije (najmanje i najviše utvrđenih nepravilnosti i slabosti u okviru istog proračunskog razreda).
3. Broj obavještenja o javnim nabavama (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).

Tablica 1.: Institucije iz uzorka

R. br.	Institucije iz uzorka	Prosječan proračun za 2018. i 2019. godinu (milijun KM)	Broj utvrđenih nepravilnosti i slabosti za 2018. i 2019. godinu	Broj obavještenja o nabavama 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

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

Izvor: zakoni o proračunu, izvješća financijske revizije i portal javnih nabava.

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

U Pravitku 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 dobivene od samih institucija i sa internetskih stranica tih institucija i Portala javnih nabava (izvješća, analize, zaključci itd.).

1.5. Struktura izvješća

U prvom poglavlju predstavljene su motivi zbog kojih je Ured za reviziju proveo reviziju. Također, predstavljena su i revizijska pitanja, cilj, opseg i ograničenja revizije, kriteriji te izvori i metode revizije. U poglavlju 2. dano je više detalja o samoj temi javnih nabava, regulativi i shemi sustava, opis procesa javnih nabava. U poglavlju 3. su prezentirani nalazi koji podržavaju revizijska pitanja. Četvrto poglavlje sadrži zaključke revizije, odnosno odgovore na revizijska pitanja. Preporuke čijim implementiranjem bi se osigurale bolje pretpostavke na unapređenju sustava javnih nabava sadržane su u poglavlju 5. ovog izvješća.

2. Opis predmeta revizije

Javna nabava je skup poslova i aktivnosti koje sprovodi naručilj radi nabave robe, vršenja usluga ili izvođenja radova od privrednih subjekata.

U BiH su javne nabave uređene Zakonom o javnim nabavama koji je donesen 2014. godine²⁹. Zakonom je definirano da se postupak javne nabave odnosi na postupke nabave robe, usluga ili radova koje sprovodi ugovorno tijelo ili sektorsko ugovorno tijelo sa ciljem zadovoljavanja potreba od općeg interesa.

ZJN-om se uređuje sustav javnih nabava u BiH, utvrđuju pravila za postupke javnih nabava, i to na način da se definiraju prava, dužnosti, odgovornosti i pravna zaštita sudionika u postupku javne nabave, te nadležnosti AJN-a i URŽ-a.

Opća načela ZJN-a nalažu da ugovorna tijela postupaju transparentno, jednako i nediskriminirajuće, da osiguraju pravednu i aktivnu konkurenciju, sa ciljem najefikasnijeg korištenja javnih sredstava.

Sustav javnih nabava možemo promatrati kroz tri glavne funkcije koje čine taj sustav: propisi, provedba i praćenje. Za kreiranje, predlaganje i donošenje propisa nadležni su Parlamentarna skupština, Vijeće ministara i AJN. Za provedbu su zadužene institucije, kao ugovorna tijela, 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 nabave u BiH su regulirane ZJN-om i sa oko 20 podzakonskih akata koje su donijeli Vijeće ministara i AJN. Osim toga, ugovorna tijela su, sukladno ZJN-u, bili u obvezi donijeti i interne akte kojima se uređuju izravni sporazumi.³⁰

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

ZJN detaljno uređuje postupak provedbe javne nabave i pravnu zaštitu, a samo se jednim dijelom dotakao planiranja javnih nabava kao i realizacije ugovora. Određena postupanja u planiranju javnih nabava definirana su i propisima koji se tiču planiranja proračuna³¹ institucija BiH, a na zaključivanje ugovora o javnim nabavama 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 Članak 90. ZJN-a

³¹ Zakonom o financiranju (Službeni glasnik BiH, br. 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 i 32/13), globalnim okvirima fiskalne bilance i politika u BiH, dokumentima okvirnog proračuna, instrukcijama MFT: Instrukcija za proračunske korisnike 1 (Priprema dokumenta okvirnog proračuna) i Instrukcija za proračunske korisnike 2 (Priprema zahtjeva za dodjelu sredstava iz proračuna)³¹, zakonima o proračunu institucija i međunarodnim obvezama BiH, odlukama o privremenom financiranju institucija BiH i međunarodnih obveza BiH

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

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

Strategijom je utvrđeno da će ravnatelj AJN-a, uz suglasnost Odbora AJN-a, svake godine donositi akcijske planove, kao i da će predsjedatelj URŽ-a donijeti akcijski 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 akcijski planovi za svaku godinu sadržavati informacije o realiziranim aktivnostima i razlozima nerealiziranih.

Uz strategiju je donesen Akcijski plan za razdoblje 2016.-2017.

2.2. Proces javnih nabava

Proces javne nabave obuhvaća sve od prvobitnog planiranja potreba za nabavama, proračuna i resursa, preko provedbe postupka, do realizacije ugovora (zaprimanja, provjere, evidencije, praćenja, kontrole, izvješćivanja o efektima i dr.).

Planiranje javnih nabava

Planiranje javnih nabava započinje iskazivanjem potreba za javnim nabavama. Institucije na temelju potreba za nabavama, stanja zaliha, važećih pravilnika o ograničenjima, istražuju tržište, procjenjuju i definiraju zahtjeve za proračunska sredstva. Usvajanjem proračuna i operativnih planova, institucije BiH donose planove javnih nabava. Planiranje potreba za javnim nabavama djelomično je propisano Zakonom o financiranju kojim su definirane procedure i rokovi za planiranje proračuna. Instrukcijama za proračunske korisnike 1 i 2

³² 77. sjednica VM-a od 13.10.2016.

MFT-a³³ detaljnije su propisani rokovi, način planiranja proračuna, kao i određeni kriteriji za planiranje izdataka.³⁴

Institucije prvo planiraju Dokument okvirnog proračuna (DOP) za naredne tri godine i isti predstavlja preliminarni Nacrt proračuna za narednu godinu i sadrži gornje granice rashoda, kojih se proračunski korisnici trebaju pridržavati u pripremi godišnjeg zahtjeva za proračunom. Dostavljeni zahtjev za proračun institucija je predmet konzultacija i pregovora MFT-a sa proračunskim korisnicima.³⁵

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

Nakon usvajanja proračuna ili donošenja odluka o privremenom financiranju institucije BiH donose planove javnih nabava.

ZJN³⁶ propisuje da ugovorni organ može započeti postupak javne nabave samo ako je nabava predviđena u planu nabava ili kada ugovorni organ donese posebnu odluku o pokretanju postupka javne nabave. Također, ugovorni organ je u obvezi objaviti plan nabava čija je vrijednost veća od vrijednosti utvrđenih u članku 14. stavak (1) ZJN³⁷ na svojoj internetskoj stranici, i to najkasnije u roku od 60 dana od dana usvajanja proračuna odnosno financijskog plana.

Provedba

Provedba postupaka javnih nabava propisana je ZJN-om i podzakonskim aktima. Istim su definirane obvezne aktivnosti i rokovi za postupanja.

Ugovorno tijelo pokreće postupak javne nabave donošenjem odluke ili rješenja u pisanoj formi.

³³ Instrukcija za proračunske korisnike 1 - priprema DOP i Instrukcija sa naputcima za pripremu zahtjeva za dodjelu sredstava iz Proračuna - Instrukcija broj 2

³⁴ Izdaci za nabavu 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 završetku dotrajale opreme. Pravilnik o uvjetima nabave 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 proračunskih korisnika i MFT-a, za donošenje odluke nadležno je Vijeće ministara.

³⁶ Članak 17. ZJN-a

³⁷ Za nabave 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 izravnog sporazuma, uz obvezu ispunjenja uvjeta propisanih za svaki postupak.

Za provedbu otvorenog postupka, ograničenog postupka, pregovaračkog postupka sa objavom i bez objave obavještenja, natječaja za izradu idejnog rješenja, takmičarskog dijaloga i konkurentskog zahtjeva za dostavljanje ponuda, ugovorno tijelo je obvezno imenovati povjerenstvo za nabave. Uspostavljanje i rad povjerenstva su regulirani podzakonskim aktom koji donosi Vijeće ministara BiH³⁸.

Realizacija

ZJN u dijelu realizacije javnih nabava definira samo obvezu ugovornim tijelima objave obavještenja o dodjeli ugovora, dostavljanja izvješća o postupku javne nabave i objave osnovnih elemenata ugovora, a što je detaljnije propisano podzakonskim aktima. Na zaključivanje ugovora o javnoj nabavi i odgovornost ugovornih strana za ispunjenje obveza iz ugovora o javnoj nabavi primjenjuju se odgovarajuće odredbe Zakona o obligacijskim odnosima.³⁹

Ugovorno tijelo dužno 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, ugovorno tijelo objavljuje obavještenje o dodjeli svih ugovora u tijeku jedne godine, i to najkasnije 30 dana od isteka kalendarske godine. Sadržaj obavještenja propisan je podzakonskim aktom⁴¹.

Ugovorno tijelo obvezno je AJN-u dostavljati izvješća o postupku javne nabave u formi, na način i u rokovima koje utvrđuje AJN podzakonskim aktom. Ovi podaci se objavljuju u sustavu e-Nabave i isti su javno dostupni.

Nakon što ugovorno tijelo dostavi izvješće AJN-u, dužno je na svojoj internetskoj stranici, ukoliko je ima, objaviti osnovne elemente ugovora za sve postupke javne nabave, kao i sve izmjene ugovora do kojih dođe u tijeku realizacije ugovora, na način i u formi koji je propisan Naputkom⁴². 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 tijela najmanje tri godine od datuma potpune realizacije ugovora/OS.

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

³⁹ Članak 72. i 118. ZJN-a

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

⁴¹ Naputak i izmjene Naputka o uvjetima i načinu objavljivanja obavještenja i dostavljanja izvješća u postupcima javnih nabava u informacijskom sustavu „e-Nabave“, Službeni glasnik BiH, broj: 90/14 53/15

⁴² Naputak 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, razdoblje trajanja/rok izvršenja, rok plaćanja, garantno razdoblje 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 temelju zaključenog ugovora o javnoj nabavi ne može biti manja ili veća od ugovorene količine.⁴⁴ Kod realizacije okvirnog sporazuma, stvarna nabavljena količina na temelju zaključenog okvirnog sporazuma može biti jednaka ili manja od predviđene okvirne količine. Međutim, stvarno nabavljena količina po ugovorima zaključenim na temelju okvirnog sporazuma ne može biti manja ili veća od ugovorene količine.

U tijeku revizije Ministarstvo financija i trezora BiH je provodilo Projekat praćenja realizacije ugovora i izvješćivanje o realizaciji istih kroz novi modul u ISFU⁴⁵. Isti omogućava unos ugovora i okvirnih sporazuma sa podacima o razdoblju trajanja istih, ugovorenim količinama i cijenama, bankovnim garancijama, te generiranje različitih izvješća o realizaciji. Uvođenje ovog modula nije obveza institucija BiH i planirano je fazno uvođenje po institucijama i to po grupama (tri grupe od po 25 institucija BiH) u razdoblju siječanj – lipanj 2021. godine.

2.3. Praćenje

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

Nadležnosti AJN-a su:

- ✎ priprema i izrada propisa iz oblasti javnih nabava;
- ✎ unapređenje informiranosti ugovornih tijela i ponuđača;
- ✎ objava priručnika, naputaka, standardnih obrazaca i modela;
- ✎ pružanje tehničke pomoći i savjetodavnih mišljenja;
- ✎ uspostava sustava za praćenje implementiranja postupaka;
- ✎ prikupljanje podataka, analiza i objavljivanje informacija o postupcima javnih nabava;
- ✎ razvijanje i uspostavljanje elektronskih informacijskih sustava u BiH;
- ✎ pokretanje, održavanje i stvaranje preduvjeta za elektronske javne nabave;
- ✎ organiziranje 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 izvješća za Vijeće ministara BiH.

AJN ima ravnatelja i Odbor Agencije. Odbor AJN-a je nadležan za razmatranje pitanja u svezi sa funkcioniranjem i unapređenjem sustava javnih nabava, te davanje prethodne suglasnosti na akte kojim se uređuje sustav javnih nabava, koje donosi Vijeće ministara ili ravnatelj AJN-a. Odbor AJN-a ima pet članova⁴⁶.

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

⁴⁵ Projekat praćenja realizacije ugovora i izvješćivanje o realizaciji koji je nastao na temelju nalaza i preporuka iz izvješća RU na temu „Upravljanje procesom realizacije ugovora o javnim nabavama u institucijama BiH“.

⁴⁶ Članovi Odbora AJN-a su predstavnici Ministarstva financija i trezora BiH, ministarstava financija entiteta, Direkcije za europske integracije, i predstavnik Vlade Brčko distrikta BiH. Promatrači u Odboru AJN-a su predstavnici: Vanjskotrgovinske komore BiH, Udruženja poslodavaca BiH i entiteta, te nevladinog sektora, ravnatelj AJN-a i predsjedatelj URŽ-a.

S ciljem edukacije i otklanjanja uočenih nepravilnosti u pojedinačnim postupcima javnih nabava, AJN je uspostavio sustav praćenja postupka javnih nabava. AJN prati usklađenosti pojedinačnih postupaka javne nabave koje provode ugovorna tijela sa ZJN-om i podzakonskim aktima. Praćenje se vrši na temelju izvora i kriterija definiranih Pravilnikom o praćenju postupaka javnih nabava⁴⁷. Kada AJN utvrdi da je došlo do određenih povreda ZJN-a i podzakonskih akata, obratit će se ugovornom tijelu 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 redovitom godišnjem izvješću o praćenju postupaka javnih nabava za prethodnu godinu. AJN podnosi prekršajnu prijavu kod nadležnog suda za prekršaje sukladno članku 116. stavak 1. ZJN-a. AJN podnosi godišnje izvješće Vijeću ministara o izvršenom praćenju.

Također, AJN priprema i Vijeću ministara godišnje podnosi izvješće o dodijeljenim ugovorima u postupcima javnih nabava⁴⁸. Svrha izvješća je prezentacija potrošnje javnih sredstava od strane ugovornih tijela po određenim parametrima.⁴⁹

URŽ je osnovan ZJN-om kao samostalna, neovisna 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 nabava. 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 definirane ZJN-om.

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

Ugovorno tijelo i sudionici 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 Članak 92. stavak 3, k)

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

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

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

3. Nalazi

U ovom Poglavlju prezentirani su nalazi revizije koji ukazuju na to da aktivnosti nadležnih institucija i ugovornih tijela na razini BiH nisu dostatne da bi se osigurao efikasan sustav javnih nabava u institucijama BiH. Nalazi su podijeljeni na tri dijela u kojima se daju odgovori na postavljena revizijska pitanja.

3.1. Zakonitost, blagovremenost, namjensko i transparentno korištenje javnih sredstava u sustavu javnih nabava na razini institucija BiH

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

3.1.1. Zakonitost provedbe javnih nabava

Postupanja institucije BiH u procesu javnih nabava koja nisu sukladna ZJN-u i podzakonskim aktima su konstatirana u svim fazama procesa javnih nabava.

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

- ✚ neobjavlivanje planova javnih nabava,
- ✚ dijeljenje nabava,
- ✚ ograničavajući uvjeti u TD-u,
- ✚ neupućivanje zahtjeva za dostavu ponuda po konkurentskom zahtjevu,
- ✚ neprovedba e-aukcije,
- ✚ prihvatanje ponuda koje nisu sukladne uvjetima iz TD-a,
- ✚ nedostavljanje zapisnika,
- ✚ neobjavlivanje odluka o rezultatima,
- ✚ nepoštivanje ugovorenih obveza (prekoračenja ugovora, nedostavljanje garancija, nepoštivanje rokova i dr.),
- ✚ neobjavlivanje obrazaca osnovnih elemenata ugovora i izmjena ugovora, nepodnošenje izvješća u sustav javnih nabava i dr.

Izvešće revizije učinka na temu „Upravljanje procesom realizacije ugovora u postupcima javnih nabava 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 obveza i/ili nemogućnosti utvrđivanja svih činjenica vezanih za realizaciju ugovora. Najčešće nepravilnosti se odnose na:

⁵¹ 44 od 72 institucije na razini 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,
- neizvješćivanje o dodijeljenim ugovorima i realizaciji ugovora u sustavu javnih nabava i internetskim stranicama ugovornih organa.

Na nezakonito postupanje institucije BiH u provedbi javnih nabava 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 razinama vlasti BiH ukazuje podatak da je za posljednje tri godine URŽ uvažio preko četiri hiljade od 10,5 hiljada zaprimljenih žalbi.⁵⁴

U usporedbi sa zemljama u okruženju⁵⁵, BiH prednjači u nepoštivanju propisa, što se vidi kroz broj uvaženih žalbi u odnosu na broj obavještenja o nabavi. Usporedni podaci o broju objavljenih javnih nabava kao i broj uvaženih žalbi u BiH, Srbiji i Hrvatskoj dani su u narednoj tablici.

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

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

Izvor: Izvješće o radu URŽ-a za 2019. godinu, Godišnje izvješće o dodijeljenim ugovorima u postupcima javnih nabava u 2019. godini, Izvješće o javnim nabavama u Republici Srbiji za razdoblje 01.01.2019 – 31.12.2019. godine, Izvješće o radu Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabava u razdoblju od 01.01.2019. do 31.12.2019. godine, Izvješće o radu Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave za 2019. godinu

Iz tablice se vidi da BiH, u usporedbi 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 razdoblje 2018.-2020. godina dan je u narednoj tablici.

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

⁵⁴ Izvješća 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

Tablica 3: Broj žalbi za institucije iz uzorka sa načinom rješavanja za razdoblje 2018.-2020.

	URŽ usvojilo	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 nabava.

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 promatrano razdoblje. Pregled broja prekoračenja ugovora institucija iz uzorka u 2018. i 2019. godini dan je u narednoj tablici.

Tablica 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 tablice, kod svih šest institucija konstatirani 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 realizirani.

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

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

Tablica 5: Postupanja institucija kod objave osnovnih elemenata ugovora

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

*obrasci nisu objavljeni za svaku promatranu godinu i/ili obrasci ne sadrže sve propisane podatke
Izvor: Internetske stranice institucija iz uzorka. Provjere su vršene u veljači i rujnu 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

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

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

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

sporazumima iz kojih se vidi realizacija okvirnih sporazuma.⁶⁰ U promatranom razdoblju ova institucija je zaključila 15 okvirnih sporazuma u vrijednosti od 1,17 milijuna KM.

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

Postupanja koja narušavaju konkurenciju mogu se ilustrirati 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 maksimalno procijenjenoj vrijednosti, bez postojanja konkurencije, što nadalje dovodi u pitanje racionalno trošenje javnih sredstava.⁶¹

⁵⁸ AS nije objavio za 2020. godinu.

⁵⁹ AS, UV i MVP

⁶⁰ Članak 74. i 75. ZJN-a;

⁶¹ Godišnje revizorsko izvješće o glavnim nalazima i preporukama za 2020. godinu

Također, nezakonitim postupanjem ugovorna tijela se izlažu rizicima potencijalnih žalbi što produžava vrijeme trajanja postupka. Ovo za posljedicu može imati neblagovremeno osiguravanje ugovora i nabave po ugovorima koji su istekli.

Ilustracije radi, MS u 2018. godini, zbog žalbe na postupak javne nabave, nije uspio blagovremeno osigurati ugovor za nabavu hrane i prehrambenog materijala. Posljedica istog je nastavak nabave 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 nabava o kojima se govori u nastavku poglavlja.

3.1.2. Blagovremenost u javnim nabavama

Institucije BiH kasne u donošenju i objavi planova javnih nabava, a naročito u pokretanju i provedbi postupaka javnih nabava.

Izvešća financijske 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 nabava, pokretanju postupaka javne nabave i provedbi postupaka.

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

Revizija je također, i kod institucija iz uzorka utvrdila neblagovremeno postupanje. UV nije blagovremeno donio plan javne nabave za 2019. i 2020. godinu⁶³ iako je većinu nabava⁶⁴ pokrenuo prije donošenja planova javnih nabava. Među nabavama koje su pokrenute su bile i nabave velikih vrijednosnih razreda i to najmanje sedam nabava ukupne procijenjene vrijednosti skoro milijun KM⁶⁵.

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

Kod većine institucija iz uzorka⁶⁶ su utvrđena kašnjenja u pokretanju postupaka javnih

⁶² Izvešće revizije učinka „Blagovremenost postupaka javnih nabava u institucijama BiH“

⁶³ Plan javnih nabava za 2019. godinu donesen u studenom 2019. godine, a Odluka o privremenom financiranju donesena u prosincu 2018. godine; Plan javnih nabava za 2020. godinu donesen u rujnu 2020. godine, a Odluka o privremenom financiranju u prosincu 2019. godine.

⁶⁴ U 2019. godini UV je od pokrenutih 35 postupaka javnih nabava, 27 pokrenuo prije donošenja plana javnih nabava 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 nabava, a procijenjena vrijednost istih iznosi 236.802 KM.

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

⁶⁶ MVP, MLJPI, UV, AS i US

nabava. Ilustracija kašnjenja u pokretanju postupaka javnih nabava za razdoblje 2018.-2020. godina dana je u narednoj tablici.

Tablica 6.: Pregled kašnjenja u pokretanju javnih nabava 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 nabava iz 2018. godine koje se odnose na komunalne usluge, električnu energiju, plin, zakup u ukupnom iznosu oko 300 hiljada KM. Prema dostavljenoj tablici iz AS-a ovi postupci se vode kao nepokrenuti.

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

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

Posljedice neblagovremenog pokretanja mogu biti nabave bez važećih ugovora ili nabave po osnovu ugovora iz ranijih razdoblja.

Ilustracije radi, MP je, u 2018. godine,⁶⁷ prekoračio ugovorene vrijednosti kod najmanje dva ugovora. Ugovor za aviokarte je prekoračen za 35%, odnosno za cca 27.000 KM, a ugovor za gorivo za 7% (cca 7.000 KM).

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

⁶⁷ Izvješće finansijske revizije MP-a za 2018. godinu

⁶⁸ Izvješće finansijske revizije INO-a za 2020. godinu

3.1.3. Namjenske javne nabave

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

Nalazi iz izvješća financijske revizije za 72 institucije BiH za promatrano razdoblje ukazuju na to da je kod najmanje pet institucija utvrđena nenamjenska provedba javnih nabava (nije došlo do pokretanja planirane nabave, provedba nabava koje nisu planirane).

I kod institucija iz uzorka je utvrđena nenamjenska provedba javnih nabava. Od ukupno 665 planiranih postupaka javnih nabava za sve institucije iz uzorka u promatranom razdoblju čija je vrijednost oko 21 milijun KM, nije realiziran svaki osmi, u ukupnoj procijenjenoj vrijednosti od oko četiri milijuna KM⁶⁹.

Da postoje slabosti u namjenskoj provedbi javnih nabava ukazuje i podatak da je svaka institucija iz uzorka u promatranom razdoblju mijenjala planove javnih nabava⁷⁰, odustajanjem od nabava i dodavanjem novih nabava. Broj dodanih postupaka nabava čija je vrijednost viša od dva milijuna KM je preko 90.⁷¹ Podaci o dodanim i izbrisanim nabavama institucija iz uzorka prezentirani su u narednoj tablici.

Tablica 7: Pregled izmjena planova

INSTITUCIJA	BRISANJE NABAVA	VRIJEDNOST BRISANIH (KM)	DODAVANJE NOVIH NABAVA	VRIJEDNOST NOVIH NABAVA (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 nabave koje nisu bile predviđene planovima nabava. Naime, planovi nabava za promatrano razdoblje ne sadrže nabave 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 proračuna nisu mogli ni biti pokrenuti i to u vrijednosti oko 600 tisuća KM.

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

⁷¹ U broj dodanih nabava ne ulaze nabave iz donatorskih sredstava čija je procijenjena vrijednost oko 2 milijuna KM.

izravnim 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 proračunskom zahtjevu, a sa druge strane institucije koje su i imale sredstava nisu ih iskoristile. Tako je za nabave institucija iz uzorka ostalo nerealizirano oko četiri milijuna KM

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

jer nisu realizirani planirani postupci javnih nabava za koje su bila osigurana sredstva.

Neprovedba planiranih postupaka javnih nabava može za posljedicu imati neosiguravanje potreba, nezakonit nastavak realizacije po isteklim ugovorima i time dovođenje u povoljniji položaj određenih dobavljača, kao i nabavu roba i usluga po nepovoljnijim uvjetima nego je to stanje na tržištu. Također, i provedba postupaka koji nisu planirani može imati za posljedicu smanjenje konkurencije i rizik od nabava po višim cijenama.

3.1.4. Transparentnost javnih nabava

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

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

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

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

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

Četvrtina institucija nema posebnu sekciju za javne nabave 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 nabava

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

⁷⁴ Provjera vršena u veljači 2021.

⁷⁵ MS ima objavu samo dopune plana za razdoblje siječanj-lipanj 2021. godine, ali je ista objavljena tek u lipnju 2021. godine, US nema za I. kvartal (objavljena je samo izmjena).

Dostupnost objavljenih podataka o javnim nabavama kod institucija iz uzorka prezentirana je u narednoj tablici.

Tablica 8: Dostupnost informacija o javnim nabavama na internetskim stranicama

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

Izvor: internetske stranice institucija iz uzorka

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

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

Ilustracija 1. Transparentnost prezentacije informacija MLJPI.

The screenshot shows the website of the Ministry of Human Rights and Refugees of Bosnia and Herzegovina. The page is titled 'Plan nabavki' (Procurement Plans). The main content area lists several procurement plans with the following details:

Podetni datum	Krajnji datum	Plan nabavki
27.9.2021		Plan nabavki za 2021. godinu (sa izmjenama i dopunama)
3.9.2021		Plan nabavki za 2021. godinu (izmjene i dopune)
3.3.2021		Plan nabavki za 2021. godinu
21.9.2020		Plan nabavki za 2020. godinu (izmjene i dopune)
26.2.2020		Plan nabavki za 2020. godinu
3.10.2019		Plan nabavki za 2019. godinu (izmjene i dopune)
22.2.2019		Plan nabavki za 2019. godinu

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

Iako je sustav javnih nabava omogućio objavu planova javnih nabava na portalu javnih nabava, što je dobra praksa zemalja u okruženju⁷⁶, od 72 institucije, samo je devet objavljivalo svoje planove za jednu ili više godina promatranog razdoblja⁷⁷. U navedenih devet institucija ne ulazi nijedna institucija iz uzorka.

Posljedica ovakvih postupanja je da sudionici u postupcima javnih nabava i ostali zainteresirani ostaju uskraćeni za bitne informacije o planiranim javnim nabavama i realizaciji ugovora. Bolja dostupnost informacija o planiranim javnim nabavama jača konkurenciju, što može doprinijeti jeftinijim nabavama.

3.2. Organizacija procesa javnih nabava u institucijama BiH

U ovom dijelu prezentirani su podaci koji govore na koji način su institucije iz uzorka, kao ugovorna tijela, organizirale proces javnih nabava i koje su slabosti tako organiziranog procesa. Revizija je u fokusu imala faze planiranja i realizacije javnih nabava kao dijelova procesa koji nisu uređeni ZJN-om.⁷⁸

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

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

3.2.1 Organizacija planiranja javnih nabava

Ni kod jedne institucije iz uzorka nije utvrđeno da se planiranje javnih nabava i proračuna za nabave zasniva na dokumentiranim analizama stvarnih potreba i ispitivanju tržišta te da je u svim slučajevima usklađeno sa dinamikom planiranja proračuna.

Samo dvije institucije⁷⁹ imaju internim aktima definirano planiranje javnih nabava, koje je usklađeno sa procesom planiranja proračuna. Kod tri institucije⁸⁰ je definirano da se

⁷⁶ Propisima Hrvatske, koja je članica EU, definiran je sadržaj planova javnih nabava koji se objavljuje obvezno na Portalu javnih nabava u standardiziranom obrascu.

Propisima Srbije⁷⁸ definirana je obveza ugovornog organa da plan javnih nabava i sve njegove kasnije izmjene ili dopune objavi na Portalu javnih nabava i na svojoj internetskoj stranici

⁷⁷ Provjera vršena u veljači 2021. godine.

⁷⁸ Provedba javnih nabava je uređena ZJN-om i podzakonskim aktima donesenim na temelju ZJN-a.

⁷⁹ UV i AS (Pravilnik o javnim nabavama donesen krajem prosinca 2020. godine)

⁸⁰ MLJPI, MS i MVP

planiranje javnih nabava vrši na temelju prijedloga/usvojenog proračuna, a jedna institucija⁸¹ nema definirano kada se i kako vrši planiranje javnih nabava. Međutim, sve institucije navode da u praksi planiranje javnih nabava započinju usporedo sa planiranjem DOP-a i proračuna.

Prakse planiranja javnih nabava ispitivane su kroz planiranja tri predmeta nabava koji su zajednički kod svih institucija iz uzorka (uredski materijal, kompjutorski materijal i kompjutorska oprema) za razdoblje 2018.-2020. godina.

Ispitivan je način iskazivanja potreba kao i temelj za utvrđivanje planiranih količina i procijenjene vrijednosti za planiranje proračuna.

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

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

Na slabosti u organiziranju planiranja javnih nabava u institucijama BiH ukazano je i kroz izvješće revizije učinka „Blagovremenost postupaka javnih nabava u institucijama BiH“. U izvješću, između ostalog, se navodi sljedeće:

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

Planiranje nabava bez prethodno provedenih istraživanja može dovesti do pogrešnih procjena potrebnih sredstava. Podcijenjena vrijednost nabave ugrožava mogućnost nabave i zadovoljenja potreba institucija. S druge strane, precijenjene vrijednosti za posljedicu imaju rezerviranje više sredstava u proračunu od stvarno potrebnih. U uvjetima ograničenog proračuna, praksa rezerviranja prekomjernih sredstava za jednu nabavu 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 kompjutorski materijal za 2018, 2019. i 2020. godinu); AS (uredski materijal za 2019. godinu); MS (uredski materijal za 2018. i 2019., kompjutorski materijal za 2018, kompjutorska oprema za 2018.)

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

Na planiranje potreba za javnim nabavama, kao i proračuna za iste, svakako utječu i aktivnosti nadležnih institucija koje se tiču blagovremenog pripremanja i usvajanja DOP-a i proračuna.

Neizvjesnost vezana za usvajanje proračuna utječe na odluke ugovornih tijela o planiranju javnih nabava, naročito onih koje se tiču kapitalnih izdataka. Isto može imati utjecaj na planirane ciljeve institucije i pružanje usluga.

3.2.2. Organizacija praćenja realizacije ugovora

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

Iako sve institucije iz uzorka imaju interno propisanu obvezu praćenja realizacije po pojedinačnim ugovorima, samo su dvije⁸⁷ institucije predočile evidencije o praćenju pojedinačnih ugovora za sve testirane nabave koje sadrže sve relevantne pojedinačne pokazatelje (ugovorene i realizirane predmete, količine i cijene itd.). Institucije iz uzorka većinom praćenje ugovora

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

provode kroz obvezne obrasce o objavi osnovnih elemenata ugovora i izmjena ugovora koji nabavu prati samo s aspekta ukupne vrijednosti realizacije, o čemu je detaljnije pisano u poglavlju 3.1.1 ovog izvješća.

Izostanak praćenja realizacije ugovora povećava rizik prekoračenja količina ili cijena ili predmet koji nisu predviđeni ugovorom. Prethodno, osim što predstavlja kršenje ZJN-a može dovesti u povoljniji položaj ponuđača od kojeg se vrše nabave, a time, u ovisnosti o kretanju stanja na tržištu, i do nabava po povećanim cijenama. Isto tako, izostanak praćenja u slučajevima slabe realizacije može utjecati na odluke institucije kod planiranja budućih nabava 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 realizira u tijeku 2021. godine

⁸⁶ U ovaj iznos nisu uključene planirane nabave kompjutorske opreme za 2019. godinu u iznosu od 93.903 KM jer je proračun usvojen koncem prosinca 2019. godine i čitavu godinu nije bilo kapitalnih nabava.

⁸⁷ MS i MLJPI

Na iste slabosti upravljanja realizacijom ugovora ukazala je i revizija učinka izvješćem „Upravljanje procesom realizacije ugovora o javnim nabavama u institucijama BiH“.⁸⁸

Projekat praćenja realizacije ugovora i izvješćivanje 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 razdoblju.

Prema pregledu koji nam je dostavljen iz MFT-a, kod 50 institucija kod kojih je isti uveden, samo njih osam je počelo koristiti isti, s tim da je stupanj 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 obveza institucijama, ali bi trebala doprinijeti boljem praćenju realizacije ugovora.

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

3.2.3. Kapaciteti za obavljanje poslova javnih nabava

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

U nastavku dajemo pregled stanja u institucijama iz uzorka.

Od šest institucija iz uzorka, njih pet⁹¹ je pravilnicima o ustroju i sistematizaciji utvrdilo radna mjesta za poslove javnih nabava. Pored UV koja nema sistematizirana radna mjesta za javne nabave i taj problem rješava angažiranjem po osnovu ugovora o djelu, i druge institucije⁹² imaju problem popunjenosti radnih mjesta za javne nabave. Tako u MVP-u, od dva sistematizirana radna mjesta za javne nabave, posljednjih 10 godina te poslove je obavljao samo jedan uposleni. Nakon odlaska tog uposlenog, mjesto je popunjeno, ali osobom koja nema iskustvo na ovim poslovima. Također, u AS-u, od dva sistematizirana radna mjesta, nije popunjeno nijedno, već su poslovi preraspoređeni na druge uposlene i to bez nekog formalnog akta. U MS-u je skoro tri godine mjesto službenika za javne nabave bilo nepopunjeno, pa su poslovi bili raspoređeni u najvećem dijelu na povjerenstva za javne nabave 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 nabave 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 utjecati na broj utvrđenih nepravilnosti i slabosti u procesu javne nabave.

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 nabava.

Samo dvije institucije iz uzorka⁹³ imaju internim aktima definiranu obvezu izvješćivanja o realizaciji planova javnih nabava i o istom djelomično izvješćuju. Izvješća US-a sadrže samo podatke o statusu postupka i isti su usvojeni od strane rukovodstva. MS nam je predočio samo izvješće za 2018. godinu koje 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 izvješća financijske 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 promatranom razdoblju imala određeni broj uvaženih žalbi. Pregled broja žalbi za institucije iz uzorka sa ishodom dan je u narednoj tablici.

Tablica 10: Broj žalbi po institucijama sa ishodom za razdoblje 2018.-2020

	UT 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 razdoblje 2018.-2020. godina nije bilo pokretanja pitanja utvrđivanja odgovornosti za učinjene propuste. Nije se utvrđivala

⁹³ MS i US

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

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

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

3.3. Praćenje, analiza i unapređenje sustava javnih nabava

U ovom dijelu prezentirani su nalazi koji ukazuju na to da Vijeće ministara, AJN i URŽ nisu efikasni u provedbi praćenja, analize i unapređenja sustava javnih nabava.

3.3.1. Aktivnosti Vijeća ministara

Vijeće ministara nije osiguralo praćenje, analizu i evaluaciju uspostavljenog sustava javnih nabava, niti je blagovremeno poduzimalo aktivnosti na unapređenju i usklađivanju sustava javnih nabava sa propisima EU.

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

Pregled realizacije aktivnosti planiranih Akcijskim planom 2016.-2017. Strategije razvoja javnih nabava 2016.-2020. godinu nalazi se u Priritku 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 postupnog 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.

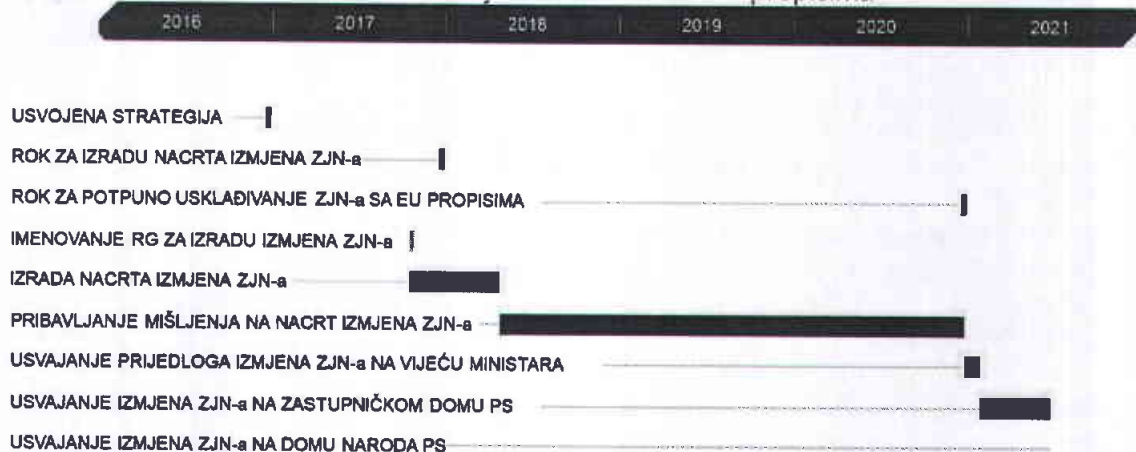
⁹⁵ Prema jedinom Akcijskom planu Strategije koji se odnosi na razdoblje 2016.-2017, od 20 planiranih aktivnosti, realizirano je 11, dvije su djelomično realizirane, a sedam nije realizirano.

⁹⁶ DEI -tablice usklađenosti po direktivama

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

⁹⁸ Odluka o osnivanju Radne grupe za izradu Nacrta zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavama 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 definirane 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 sukladno propisima kojima je regulirano 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 sustav javnih nabava, a izmjene ZJN-a se svakako tiču sustava javnih nabava.

Neke od novina koje predviđaju izmjene i dopune ZJN-a koje su u proceduri, mogle bi unaprijediti proces i u dijelu slabosti koje su identificirane 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 nabava. Neke od tih izmjena su:

- utvrđivanja obveze ugovornim tijelima donošenja internog akta kojim se propisuje i uređuje organizacija i efikasno vršenje nabavne funkcije unutar ugovornog tijela⁹⁹ vodeći računa o vrsti poslova koje obavlja, organizaciji, veličini, kadrovskim kapacitetima, eventualnoj decentraliziranosti područnih jedinica i drugim pitanjima;
- propisivanje obveze ugovornim organima da svojim internim aktom, kojim reguliraju unutarnji ustroj, propišu i radno mjesto službenika za javne nabave¹⁰⁰, te obveze da istim omoguće pohađanje obuka koje organizira i održava AJN;

⁹⁹ način cirkuliranja dokumentacije vezane za javne nabave, konkretna zaduženja službenika i administrativnog osoblja koji provode javne nabave ili su u određenoj svezi s istim, rokove za postupanje, način imenovanja i eventualnu rotaciju članova povjerenstava za nabavu i sva druga odnosa pitanja

¹⁰⁰ Ugovorno tijelo čiji je proračun za nabave jednak ili veći od 1.000.000,00 KM internim aktom uređuje radno mjesto službenika za javne nabave. Ugovorno tijelo osigurava da u postupcima nabave čija procijenjena vrijednost prelazi 250.000,00 KM sudjeluje najmanje jedan službenik za javne nabave. Ugovorno tijelo koje nema stalno uposlenog službenika za javne nabave na raspolaganju, može angažirati službenika za javne nabave izvan ugovornog tijela, što mora biti posebno obrazloženo.

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

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

I Parlamentarna skupština je od Vijeća ministara tražila unapređenje sustava javnih nabava.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 ugovorno tijelo provodi provjeru tržišta u svrhu pripreme nabave i informiranja privrednih subjekata o svojim planovima i zahtjevima u svezi s nabavom. U tu svrhu ugovorno tijelo može tražiti ili prihvatiti savjet neovisnih stručnjaka, nadležnih tijela ili sudionika 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 provedbi postupka nabave, pod uvjetom da taj savjet ne dovodi do narušavanja tržišne konkurencije, te da ne krši načelo zabrane diskriminacije i transparentnosti.

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

¹⁰³ godišnje planove i izvješća o radu, izvješća o dodijeljenim ugovorima i praćenju postupaka javnih nabava

¹⁰⁴ GTVM je 06.02.2020. godine obavijestio AJN da Izvješće o radu AJN-a za 2018. godinu, Godišnje izvješće o dodijeljenim ugovorima u postupcima javnih nabava u 2018. godini i Izvješće o praćenju postupaka javnih nabava 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 konzultacija, u drugom krugu glasanja sukladno članku 18. st. (3) Zakona o Vijeću ministara, Vijeće ministara nije usvojilo zaključak da se „Usvoji Izvješće 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 funkcioniranja sustava zajedničkih nabava za policijske agencije na razini BiH; uspostava sustava praćenja i izvješćivanja o planiranim i provedenim javnim nabavama, razlozima neprovedbe ili kašnjenja u provedbi javnih nabava, sa ciljem jačanja odgovornosti institucija BiH; razmatranje mogućnosti povećanja odgovornosti i utvrđivanja sustava sankcioniranja menadžmenta institucija BiH u slučajevima dugogodišnje neuspjele provedbe javnih nabava.

¹⁰⁷ 136. sjednica Vijeća ministara od 20.03.2018. godina (za prvi zaključak zaduženo Ministarstvo sigurnosti, za drugi sve institucije Vijeća ministara (da o provedbi ovog zaključka najmanje jedanput godišnje informiraju 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 uposlenih u okviru postojećeg ustroja i sistematizacije. Međutim, Vijeće ministara nije poduzelo aktivnosti na rješavanju ovog problema iako se na isto obvezalo usvojenom Strategijom kao i Akcijskim planom za realizaciju prioriteta iz Analitičkog izvješća Europske komisije.¹⁰⁹

3.3.2. Aktivnosti AJN-a

AJN je poduzimao određene aktivnosti na unapređenju sustava javnih nabava, međutim utvrđene su i određene slabosti koje navodimo u nastavku. AJN nije pripremio sve podzakonske akte i nije vršio analizu sustava javnih nabava u svrhu njegovog unapređenja. Također, AJN nije na propisan način izvještavao o sustavu javnih nabava, a poduzete mjere kroz praćenje postupaka javnih nabava nisu bile dostatne u prevenciji kršenja propisa o javnim nabavama.

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

Utvrđeno je da za promatrano razdoblje 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 razdoblje 2018.-2020. godina nalazi se u Privitku broj 4.

Analiza stanja, problema i prijedloga za unapređenje u sustavu javnih nabava nije izvršena za posljednje četiri godine. Kroz redovita godišnja izvješća AJN ukazuje na stanje i probleme u određenim segmentima. Međutim, nedostaje sveobuhvatna analiza i ocjena stanja u sustavu javnih nabava 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.

Izvješća AJN-a o praćenju postupaka javnih nabava ukazuju kako na postupanja suprotna ZJN-u, slabosti u fazama planiranja i realizacije, tako i na slabosti u organiziranju procesa javnih nabava kod ugovornih tijela na svim razinama BiH.¹¹² Međutim, izvješća ne daju jasne

¹⁰⁹ Izvanredna sjednica Vijeća ministara od 15.10.2019. godine, https://www.vijeceministara.gov.ba/saopstenja/sjednice/zakljucci_sa_sjednica/default.aspx?id=31427&langTag=bs-BA. Usvojen Akcijski plan Analitičkog izvješća Europske komisije predviđa usvajanje novog pravilnika o unutarnjem ustroju AJN-a i novo upošljavanje po pet službenika u AJN-u i URŽ-u.

¹¹⁰ Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika o praćenju postupaka javnih nabava

¹¹¹ Naputak o načinu vođenja zapisnika o otvaranju ponuda, Pravilnik o korištenju Informacijskog sustava e-Nabave

¹¹² Izvješća o praćenju postupaka javnih nabava za 2018., 2019. i 2020. godinu, Privitak br. 5

podatke o broju i vrsti utvrđenih neusklađenosti postupaka sa ZJN-om i poduzetim aktivnostima po istim. Iz izvješća se ne vidi kod koliko je postupaka koji su praćeni utvrđeno postupanje koje nije sukladno ZJN-u. Također, iz izvješća se ne vidi koliko je ugovornih tijela ispravilo postupanje, a koliko nije.

Usljed ovih nedostataka revizija se nije mogla uvjeriti da je za svako utvrđeno nepostupanje sukladno ZJN-u podnesena i prekršajna prijava za koju su bili ispunjeni uvjeti¹¹³. Ilustracija podnesenih zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka za posljednje tri godine dana je u narednoj tablici.

Tablica 11: Broj podnesenih zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka sa ishodom za razdoblje 2018.-2020. godna

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

Izvor: Izvješća o praćenju postupaka javnih nabava 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 tijelima 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 nabava i sam AJN je konstatirao 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 izvješćima AJN, kao i u izvješćima SIGMA i Europske komisije¹¹⁵. AJN kroz svoja izvješća navodi problem kapaciteta za unapređenje provedbe poslova definiranih ZJN-om, naročito sa aspekta nadležnosti za organiziranje obuka za predavače i službenike za javne nabave, veća ovlaštenja za praćenje postupaka javnih nabava, podnošenje prekršajnih prijava, razvoj elektronskih sustava i sl.¹¹⁶ AJN već nekoliko

¹¹³ Članak 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 Izvješća o praćenju postupaka javnih nabava 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 ustrojstvu i sistematizaciji predviđena su 32 radna mjesta. Proračun se od 2018. godine odobrava za 24 radna mjesta, a u posljednje tri godine, stvarno popunjena su 23 radna mjesta.

godina traži od Vijeća ministara donošenje odluke o novom upošljavanju¹¹⁷, a i redovito kroz zahtjeve za proračun traži sredstva za pet novih radnih mjesta. Procedura odobravanja novog upošljavanja još uvijek traje, premda je isto strateško opredjeljenje Vijeća ministara, a ni MFT kroz korekcije proračuna ne odobrava tražena sredstva za nova upošljavanja.

3.3.3. Aktivnosti URŽ-a

URŽ je poduzimao određene aktivnosti na unapređenju sustava javnih nabava 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 nedostatno uradio kada je u pitanju njegova odgovornost na unapređenju sustava i prijedloga za unapređenje. Također, URŽ nije na zadovoljavajući način izvješćivao o pravnoj zaštiti u sustavu javnih nabava, niti je u dostatnoj mjeri koristio mogućnost pokretanja prekršajnih postupaka protiv odgovornih prekršitelja propisa o javnim nabavama.

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

URŽ je kasnio u poduzimanju 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 kolovozu 2021. godine, a po planu je trebao u prosincu 2016. godine.

Iako je u izvješćima financijske revizije nekoliko godina iskazivana potreba donošenja akata kojima će se sistemski urediti pristup pokretanju prekršajnog postupka¹¹⁸ pravila za isto su donesena tek u svibnju 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 upošljavanju, travanj 2018. godine dostavljen je VM-u za pet novih uposlenih, urgencija u rujnu 2018. godine, još jedna urgencija u veljači 2019. godine, pa još jedna u studenom 2019. godine. U svibnju 2020. godine GTVM 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 siječnju 2020. godine. U svibnju 2020. godine AJN opet šalje dopis VM-u kojim im naglašava značaj donošenja odluke o upošljavanju jer je u listopadu i sam VM usvojio Akcijski plan za realizaciju prioriteta iz Analitičkog izvješća Europske komisije kojim se predviđa usvajanje novog pravilnika o unutarnjem ustroju AJN-a i novo upošljavanje po pet službenika u AJN-u i URŽ-u.

¹¹⁸ Izvješće o obavljenoj financijskoj reviziji URŽ-a za 2020. godinu, Izvješće o obavljenoj financijskoj reviziji URŽ-a za 2019. godinu, Izvješće o obavljenoj financijskoj reviziji URŽ-a za 2018. godinu

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

nabave 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 tijela po rješenjima URŽ-a, što su nam potvrdili i u URŽ-u.

Uspostavljeno praćenje, mjerenje i izvješćivanje o rokovima rješavanja žalbi ne osigurava pouzdane podatke. Naime, prema izvješću 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 izvješću o radu za 2020. godinu nije ni naveden ukupan broj žalbi riješenih izvan roka. Podaci o kašnjenjima koje je utvrdila revizija prezentirani su u narednoj tablici.

Tablica 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.	Postotak riješenih u roku	74%	73%	72%
5.	Postotak za kašnjenje do 30 dana	23%	25%	25%
6.	Postotak kašnjenja preko 30 dana	3%	2%	3%

Izvor: Izvješće revizije učinka i podaci URŽ-a

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

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

URŽ nije osigurao izradu relevantnih analiza, izvješća i drugog stručnog i analitičkog materijala iz žalbenih postupaka, koji će biti javno objavljeni u godišnjem izvješću o radu ili na internetskoj stranici URŽ-a. URŽ ne izvješćuje o najčešćim razlozima za izjavljivanje žalbe i najčešćim nepravilnostima. U izvješćima prezentira samo statističke podatke o broju i načinu rješavanja po žalbama.

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

¹²⁰ Članak 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 razdoblja/5) i 5 žalbi preko 30 dana kašnjenja (od žalbi iz tog intervala svaka 40. od ukupnih žalbi iz tog razdoblja/5) za 2019. i 2020. godinu

Također, URŽ nije izvijestio Parlamentarnu skupštinu o svom radu za 2019. godinu jer Izvješće o radu nikada nije razmatrano na općoj sjednici URŽ-a¹²³. Prema navodima sugovornika, predsjedateljica 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 sukladno Pravilniku o ustroju i sistematizaciji, kao i osiguravanje arhivskog prostora.¹²⁴ Također, aktivnosti unosa obveza 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 izvješćima URŽ, kao u izvješćima Europske 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 Članak 93. stavak 18. URŽ podnosi PSBiH godišnje izvješće o radu, nakon što ga usvoji natpolovična većina svih članova URŽ-a.

¹²⁴ Sistematiziranih 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 nabave gdje je od 15 sistematizovanih radnih mjesta popunjeno samo osam. Također, i u Sektoru za opće, pravne, financijsko – računovodstvene poslove i poslove pisarnice i arhiva popunjenost je oko 30% (od 21 sistematiziranog radnog mjesta popunjeno je šest), 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.

¹²⁵https://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-zah-tjevu-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 sinkronizirane 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 prosincu 2020. godine kojim je traženo dodatno upošljavanje za četiri izvršitelja, ali je VM isto skinuo sa dnevnog reda uz obrazloženje da je to dodatno upošljavanje, a nije usvojen proračun za 2021. godinu. I Parlamentarna skupština je uputila zahtjev prema VM-u za iznalaženje rješenja kadrovskog popunjavanja URŽ-a. Odobrenim proračunima za period 2018.-2020. godina URŽ-u se, i pored zahtjeva za povećanje proračuna za nova upošljavanja, ne odobravaju sredstava i ista ostaju na razini 33 radna mjesta.

4. Zaključci

Provedena revizija je pokazala da institucije BiH nisu poduzimale dostatno aktivnosti da bi se postigao efikasan sustav javnih nabava. Revizija je na uzorku institucija BiH pokazala brojne nepravilnosti u primjeni Zakona o javnim nabavama, slabosti i nepravilnosti u svim fazama procesa javnih nabava te nedostatne aktivnosti institucija zaduženih za unapređenje sustava javnih nabava.

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

Utvrđene slabosti u sustavu javnih nabava 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 nabava.

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

Neblagovremena postupanja institucija BiH za posljedicu mogu imati neosiguravanje ugovora na vrijeme, prekoračenja ugovora i nabave po isteklim ugovorima. Na ovaj način institucije se izlažu riziku od nezadovoljavanja potreba neophodnih za njihovo funkcioniranje i pružanje usluga građanima. Također, prekoračenja ugovorenih količina i vrijednosti nabava po prethodnim ugovorima kao i nabave po isteklim ugovorima mogu dovesti u povoljniji položaj određene dobavljače, kao i nabave po nepovoljnijim uvjetima nego je to stanje na tržištu.

Nerealizacija planiranih nabava, osim nezadovoljavanja potreba, za posljedicu može imati neiskorištena sredstva i gubitak istih. U uvjetima ograničenog proračuna, neke institucije su ostale uskraćene za potrebna sredstva za nabave i zadovoljavanje potreba, dok druge institucije raspoloživa sredstva nisu iskoristile.

Nezakonito postupanje može za posljedicu imati i žalbe na postupak javne nabave, a uzimajući u obzir suspenzivno djelovanje žalbe ista produžava vrijeme postupka javne nabave, što može dovesti u pitanje blagovremeno osiguravanje potreba, a time i nesmetano funkcioniranje same institucije.

Posljedica netransparentnog postupanja je da sudionici u postupcima javnih nabava i ostali zainteresirani ostaju uskraćeni za bitne informacije o planiranim javnim nabavama i realizaciji ugovora. Bolja dostupnost informacija o planiranim javnim nabavama je veoma bitna u smislu jačanja konkurencije i bolje pripremljenosti potencijalnih ponuđača, a sve to može doprinijeti ekonomičnijoj javnoj nabavi, ali i borbi protiv korupcije. Transparentnost omogućava građanima da utvrde svrsishodnost javnih sredstava koje institucije koriste za javne nabave.

4.2. Organizacije procesa javnih nabava

Institucije BiH, kao ugovorna tijela, nisu organizirale efikasan proces javnih nabava. Postoje slabosti u definiranju zadataka i odgovornosti u svim fazama procesa javnih nabava, a uspostavljene prakse nisu u funkciji efikasnih javnih nabava.

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

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

Institucije nisu uspostavile praćenje realizacije ugovora/okvirnih sporazuma o javnim nabavama 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 dovesti u pitanje smisao čitavog procesa od planiranja, provedbe do sklapanja ugovora ako se ne osigura dosljedna realizacija ugovora i ako informacije o istom nisu transparentne.

U organizaciji procesa javnih nabava, analiza, izvješćivanje 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 poduzeti odgovarajuće mjere kojima bi se

problemi otklonili, a proces javnih nabava unaprijedio. Izostanak praćenja i analize slabi odgovornost svih sudionika u procesu javnih nabava i može voditi do ponavljanja istih propusta i daljnjih posljedica po instituciju. Problemi u organizaciji kadrovskih kapaciteta za obavljanje poslova javnih nabava u svakom slučaju mogu utjecati na efikasnost i kvalitetu obavljanja poslova javnih nabava.

Posljedice ovakvog načina organizacije procesa javnih nabava su nezakonita postupanja, veliki iznosi nerealiziranih sredstava, prekoračenja ugovora, neblagovremeno osiguravanje ugovora, netransparentnost javnih nabava, ograničavanje konkurencije itd. Transparentnost javnih nabava 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 sustava javnih nabava

Nadležne institucije nisu efikasne u praćenju, analizi i unapređenju sustava javnih nabava.

Nadležne institucije trebaju osigurati efikasan pravni i institucionalni temelj za javne nabave. Promoviranjem efikasnosti i efektivnosti u korištenju javnih sredstava, kao i transparentnijih javnih nabava, 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 nabava 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 sustava javnih nabava, nije osiguralo praćenje, analizu i evaluaciju sustava javnih nabava na temelju kojih bi se mogle poduzimati eventualne korektivne akcije i daljnja unapređenja.

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

Neblagovremenost URŽ-a u rješavanju postupaka po žalbama ima negativne posljedice u vidu odgađanja nastavka postupaka javnih nabava čime se može dovesti u pitanje efikasno korištenje javnih sredstava i pružanje usluga građanima koje su povezane sa predmetima nabave. Također, neblagovremenost, bez donošenja zaključaka o produžavanju rokova za rješavanje, dovodi do neizvjesnosti kod ponuđača i ugovornih tijela u svezi s trajanjem rješavanja postupaka po žalbama. Izostanak podnošenja prekršajnih prijava može negativno utjecati na odgovornost svih sudionika u javnoj nabavi, 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 dostatno važnosti blagovremenoj pravnoj zaštiti, prevenciji i edukaciji kako ugovornih tijela tako i ponuđača. Analize bi pomogle u utvrđivanju najčešćih propusta u postupanju kojim bi se moglo preventivno i edukativno utjecati na buduća postupanja. Potreba za unapređenjem efikasnosti se neminovno javlja i zbog očekivanja

ugovornih tijela i ponuđača u BiH koja su usmjerena na što kvalitetniju pravnu zaštitu u postupcima javnih nabava.

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 obvezu.

5. Preporuke

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

Sukladno nalazima i zaključcima, Ured za reviziju je formulisao preporuke kojim bi se sustav mogao unaprijediti i doprinijeti većoj razini javne odgovornosti kod korištenja javnih sredstava, a koje su upućene Vijeću ministara, Agenciji za javne nabave, Uredu za razmatranje žalbi i svim institucijama BiH.

Preporuke Vijeću ministara:

- **Osigurati redovitu analizu sustava javnih nabava, te na temelju rezultata te analize poduzimati mjere u cilju unapređenja sustava.**

Unapređenja pravnog i institucionalnog okvira bazirati na prethodno provedenim stručnim analizama i identifikaciji problema. Razmatrati i analizirati materijale koje redovito dostavlja Agencija za javne nabave i druge institucije koje su uključene u praćenje procesa javnih nabava. Pratiti i ocjenjivati provedbu donesenih strateških i drugih odluka koje se tiču sustava javnih nabava i realizirati opredjeljenja za jačanje kapaciteta Agencije za javne nabave 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 nabava sa ciljem povećanja stupnja uvjerenja u opravdanost nabava i visinu planiranih sredstava i aktivnosti na praćenju realizacije ugovora u pogledu povećanja stupnja uvjerenja da su ispoštovani svi uvjeti iz zaključenih ugovora.**

Preporuke Agenciji za javne nabave:

- **Blagovremeno provoditi planirane aktivnosti.**

Osigurati izradu i donošenje podzakonskih akata, kao i drugih materijala i aktivnosti koje se tiču javnih nabava sukladno planiranim rokovima. Također, o istima izvješćivati na utvrđen način i u utvrđenim rokovima.

- **Unaprijediti praćenje, analize i izvješćivanje o sustavu javnih nabava.**

Sva izvješća, informacije, analize koje se tiču sustava javnih nabava trebaju pružati 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 nabava.

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

Preporuke Uredu za razmatranje žalbi:

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

S ciljem blagovremenog rješavanja postupaka po žalbama i jačanja odgovornosti svih sudionika u javnim nabavama analizirati faktore koji utječu na rokove rješavanja s obzirom na to da izjavljene žalbe odgađaju nastavak postupaka javne nabave. Osigurati donošenja zaključaka o produžavanju roka rješavanja u ovisnosti o složenosti predmeta, pri čemu treba osigurati da predsjedatelj URŽ-a razmatra opravdanost svakog produžavanja roka.

- **Unaprijediti aktivnosti u podnošenju prekršajnih prijava sa ciljem jačanja odgovornosti svih sudionika u postupcima javnih nabava.**
- **Unaprijediti analize i izvješćivanje o uočenim problemima u sustavu javnih nabava sa prijedlozima za unapređenje.**

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

Preporuke svim institucijama BiH

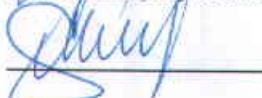
- **Organizirati procese javnih nabava sa ciljem jasnog definiranja svih poslova javnih nabava, rasporeda zadataka i odgovornosti u svim fazama javnih nabava, uz osiguravanje kadrovskih kapaciteta za obavljanje poslove.**
- **Unaprijediti planiranje javnih nabava sa ciljem utvrđivanja stvarnih potreba, osiguravanja financijskih sredstava za isto i blagovremenog osiguravanja ugovora.**
- **Uspostaviti praćenje, analizu i izvješćivanje o realizaciji planova javnih nabava, provedbe postupaka i realizacije ugovora sa ciljem dobivanja informacija o problemima, prijedlozima za otklanjanje problema i unapređenje cijelog procesa javnih nabava.**

Tim revizije učinka:

Jelena Andrić, voditelj tima



Eldin Subaša, revizor učinka

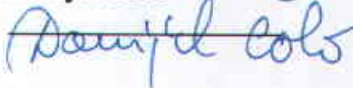


Milan Milović, revizor učinka



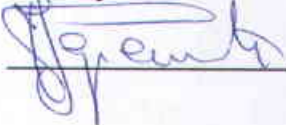
Rukovoditelj Odjela revizije učinka

Danijel Čolo



Rukovoditelj Odjela za kontrolu kvalitete,
metodologiju i planiranje RU

Radivoje Jeremić



Privici

Privitak broj 1 – Spisak institucija sa podacima za izbor uzorka

Privitak broj 2 – Spisak zakonskih i podzakonskih akata

Privitak broj 3 – Pregled realizacije aktivnosti planiranih Akcijskim planom 2016.-2017. Strategije razvoja javnih nabava 2016.-2020.

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

Privitak broj 5 – Pregled ključnih problema i nedostataka po izvješćima AJN-a

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

Privitak broj 1 – Spisak institucija sa podacima za izbor uzorka

Red. br.	Naziv Institucije	Broj ukupnih slabosti identificiranih u izvješćima finansijske revizije 2018. i 2019.	Broj obavještenja o nabavi za 2018. i 2019.	Prosječan proračun za 2018. i 2019. (mil.)
1	Agencija za antidoping kontrolu	1	6	0.75
2	Agencija za forenzična ispitivanja i vještačenja BiH	6	31	1.80
3	Agencija za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka BiH	5	96	28.20
4	Agencija za javne nabave	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 potporu 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 kvalitete	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 inozemnih investicija u BiH	0	7	1.45
18	Agencija za zaštitu osobnih 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 informiranje i priznavanje dokumenata iz područja visokog obrazovanja BiH	0	2	0.75
22	Centar za uklanjanje mina u BiH	6	27	6.00
23	Središnja harmonizacijska jedinica MFT	0	0	0.55
24	Središnje izborno povjerenstvo 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 europske 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 regulativna agencija za radijacijsku i nuklearnu sigurnost BiH	2	11	1.05
31	Fond za povratak BiH	0	2	0.50
32	Generalno tajništvo VM BiH	2	30	4.05
33	Granična policija BiH	10	78	78.00
34	Institucija ombudsmana za zaštitu potrošača u BiH	1	0	0.40
35	Institucija ombudsmana 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	Povjerenstvo 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 financija i trezora BiH	4	57	8.10
47	Ministarstvo komunikacija i prometa BiH	4	22	13.25
48	Ministarstvo obrane 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	Pravobraniteljstvo 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	Tužiteljstvo BiH	4	29	13.75
63	Uprava BiH za zaštitu zdravlja bilja	0	2	1.10
64	Uprava za neizravno oporezivanje BiH	15	114	98.10
65	Ured koordinatora za reformu javne uprave	0	2	1.50
66	Ured za harmonizaciju i koordinaciju sustava plaćanja u poljoprivredi, prehrani i ruralnom razvitku 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 potporu BiH	4	0	0.45
72	Visoko sudbeno i tužiteljsko vijeće BiH	5	71	5.10
73	Zavod za izvršenje kaznenih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH	3	1	0.10

Privitak broj 2 – Spisak zakonskih i podzakonskih akata

1. Zakon o javnim nabavama, Službeni glasnik BiH, broj:
2. Odluka o obveznoj primjeni preferencijalnog tretmana domaćeg, Službeni glasnik BiH, broj: 103/14
3. Odluka o obveznoj primjeni preferencijalnog tretmana domaćeg, Službeni glasnik BiH, broj: 83/16
4. Odluka o izmjenama i dopunama odluke o obveznoj primjeni preferencijalnog tretmana domaćeg, Službeni glasnik BiH, broj: 54/19
5. Odluka o obveznoj primjeni preferencijalnog tretmana domaćeg, Službeni glasnik BiH, broj: 34/20
6. Pravilnik o obuci službenika za javne nabave, Službeni glasnik BiH, broj: 08/18
7. Pravilnik o praćenju postupaka javnih nabava, Službeni glasnik BiH, broj: 72/16
8. Pravilnik o uvjetima 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 nabavama, Službeni glasnik BiH, broj: 66/16
10. Naputak za pripremu modela tenderske dokumentacije i ponuda, Službeni glasnik BiH, broj: 90/14
11. Naputak o izmjeni Naputka 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 obrane 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 tijela po kategorijama koji su obvezni primjenjivati Zakon o javnim nabavama, Službeni glasnik BiH, broj: 21/15
16. Naputak o objavi osnovnih elemenata ugovora i izmjena ugovora, Službeni glasnik BiH, broj: 56/15
17. Odluka o korištenju jedinstvenog rječnika javnih nabava, Službeni glasnik BiH, broj: 54/15
18. Pravilnik o zajedničkoj nabavi i središnjem nabavnom organu, Službeni glasnik BiH, broj: 55/15
19. Naputak o uvjetima i načinu objavljivanja obavještenja i dostavljanja izvješća u postupcima javnih nabava u informacijskom sustavu „e-Nabave“, Službeni glasnik BiH, broj: 90/14
20. Naputak o dopunama Naputka o uvjetima i načinu objavljivanja obavještenja i dostavljanja izvješća u postupcima javnih nabava u informacijskom sustavu "e-Nabave", Službeni glasnik BiH, broj: 53/15
21. Naputak o uvjetima i načinu na koji sektorsko ugovorno tijelo dodjeljuje ugovore povezanom poduzeću, poslovnom partnerstvu ili sektorskom ugovornom tijelu koje je sastavni dio poslovnog partnerstva, Službeni glasnik BiH, broj: 97/14
22. Naputak o vođenju i uspostavljanju sustava kvalifikacije, Službeni glasnik BiH, broj: 96/14
23. Pravilnik o uspostavljanju i radu povjerenstva za nabave, Službeni glasnik BiH, broj: 103/14

24. Pravilnik o postupku izravnog 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 naputak o načinu vođenja zapisnika o otvaranju ponuda, Službeni glasnik BiH, broj: 90/14

Privitak broj 3 - Pregled realizacije aktivnosti planiranih Akcijskim planom 2016.-2017. Strategije razvoja javnih nabava 2016.-2020.

Br.	Aktivnost	Rok	Nadležna institucija	Realizacija DA/NE
1.	Prijedlog izmjena i dopuna ZJN-a – djelomično usklađivanje sa direktivama EU te poboljšanje postojećih zakonskih rješenja	Prosinac 2017.	AJN, Vijeće ministara, Parlamentarna skupština	NE
2.	Izmjene i dopune Pravilnika o postupku izravnog sporazuma za ugovore male vrijednosti (do 6.000 KM)	Prosinac 2016.	AJN	NE
3.	Model standardne tenderske dokumentacije s detaljnim naputcima	Ožujak 2017.	AJN	NE
4.	Pravilnik o unutarnjem ustroju AJN-a	Listopad 2016.	AJN	NE
5.	a) Pilot-projekt za osnivanje središnjih nabavnih tijela na kantonalnoj razini b) Pilot-projekt – Naputak za osnivanje CNO-a za lijekove	Lipanj 2017.	Vlade kantona Bolnice na različitim razinama vlasti	NE
6.	Ažuriranje Portala javnih nabava radi boljeg monitoringa kritičnih točaka obavještenja o nabavama	Rujan 2017.	AJN	DA
7.	Ažuriranje elektronskog protokola (Sustav za upravljanje dokumentima)	Rujan 2017.	AJN	DA
8.	Pilot godišnje izvješće za 2017. s novim podacima o monitoringu	Prosinac 2017.	AJN	NE
9.	Koordinacija s revizorskim institucijama u BiH	Prosinac 2017.	AJN, URŽ, revizorske institucije, predavači	DA
10.	Pravilnik o službenicima za javne nabave	Prosinac 2016.	AJN, Odbor AJN-a, Vijeće ministara BiH	DA
11.	Ažuriranje materijala za obuku SIGMA-e	Prosinac 2016.	AJN	NE
12.	Službenici za javne nabave – obuka i ispit	Prosinac 2017.	AJN, URŽ	DA
13.	Obuka za suce i tužitelje	Prosinac 2017.	AJN, Centri za edukaciju sudaca i tužitelja u FBiH i RS-u	DA

14.	Poslovnik o uspostavi koordinacijskog sustava u URŽ-u (sjedište URŽ-a i filijale); usvojen i objavljen	Prosinac 2016.	URŽ	DA (august 2021)
15.	e-Protokol (Sustav za upravljanje dokumentima)	Prosinac 2016.	URŽ	DA
16.	Osiguravanje alata članovima URŽ-a radi osiguranja koordinacije	Lipanj 2017.	URŽ, AJN, SUD BIH, revizorske institucije u BiH	NE
17.	Konzistentne odluke URŽ-a se objavljuju na Portalu nabava	Rujan 2016.	URŽ	DA
18.	Program edukacije za osoblje URŽ-a	Prosinac 2016.	URŽ, SIGMA, Ministarstvo financija i trezora BiH	NE
19.	Implementiranje modula e-aukcija	Rujan 2016.	AJN	DA
20.	Razvoj i puštanje u produkciju aplikacija za Portal e-Nabave za mobilne uređaje na platformama Android i IOS	Rujan 2017.	AJN	DA

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

Strategija:

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

Program rada za 2018.:

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

Program rada za 2019.:

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

Program rada za 2020.:

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

Privitak broj 5 – Pregled ključnih problema i nedostataka po izvješćima AJN-a

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

- kasno donošenje proračuna i/ili financijskih planova dovodi i do kašnjenja u provedbi postupka javne nabave, a kašnjenje može uzrokovati probleme u obavljanju djelatnosti ugovornih tijela i za rezultat imamo sljedeća postupanja: provedbu pregovaračkih postupaka bez objave obavještenja, cijepanje nabava;
- planiranje je netransparentno jer ugovorna tijela nemaju zakonsku obvezu objave planiranih postupaka nabave male vrijednosti;
- poslovi javnih nabava su dodatni poslovi koji nisu sistematizirani u internim aktima ugovornih tijela (ova slabost je posebno izražena kod ugovornih tijela sa malim brojem uposlenih i malim proračunima);
- u povjerenstva za javne nabave se imenuju uposleni samo da bi se zadovoljila forma, a ne prema stvarnim zahtjevima koje definira Pravilnik o uspostavi i radu povjerenstva;
- nedostatna educiranost kadrova koji rade na poslovima javnih nabava;
- nedostatna educiranost unutarnje revizije u dijelu javnih nabava, a koja bi kroz svoja izvješća trebala ukazati na slabosti ugovornog tijela u oblasti javnih nabava;
- izostanak ekspertnih znanja prilikom definiranja tehničkih specifikacija koje trebaju omogućiti jednak tretman svih potencijalnih ponuđača;
- hitnost kao razlog za primjenu pregovaračkog postupka bez objave obavještenja nije obrazložena sukladno uvjetima definiranim u Zakonu;
- rok za dostavu ponuda kod konkurentskog zahtjeva za dostavu ponuda u određenom broju slučajeva je prekratak (2 do 3 dana);
- propuštanje ugovornog tijela da završi postupak (dodjelom ugovora ili poništenjem);
- podaci plana nabava i realizacije ugovora su nesinkronizirani i nepregledni;
- veliki broj ugovornih tijela ne objavljuje realizaciju ugovora, ili isto objavljuje na svojoj internetskoj stranici, ali je potrebno pretraživati internetsku stranicu da bi se došlo do ovih podataka;
- veliki broj ugovornih tijela nije postupao sukladno Pravilniku, odnosno nije zakazao e-aukciju za najmanje 50% postupaka javne nabave.

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

- poslovi javnih nabava su dodatni poslovi koji nisu sistematizirani u internim aktima ugovornih tijela (ova slabost je posebno izražena kod ugovornih tijela sa malim brojem uposlenih i malim proračunima);
- u povjerenstva za javne nabave se imenuju uposleni samo da bi se zadovoljila forma, a ne prema stvarnim zahtjevima koje definira Pravilnik o uspostavi i radu povjerenstva;
- nedostatna educiranost unutarnje revizije u dijelu javnih nabava, a koja bi kroz svoja izvješća trebala ukazati na slabosti ugovornog tijela u oblasti javnih nabava;
- nepostojanje internog monitoringa u ugovornom tijelu;
- izostanak ekspertnih znanja prilikom definiranja tehničkih specifikacija koje trebaju omogućiti jednak tretman svih potencijalnih ponuđača;
- planovi nabava na internetskim stranicama su različito dostupni;
- podaci koje sadrže planovi nabava su različiti;

- planovi nabava kod velikih sustava koji imaju i ovisna društva (elektroenergetski sektor) su nepregledni, izmiješani, teško je izdvojiti plan nabava matičnog društva od planova nabava ovisnih društava;
- objava nabava malih vrijednosti se sporadično objavljuje, iako se zbrojno, po ugovornom tijelu radi o velikim vrijednostima;
- velike razlike između planiranog i realiziranog, što je pokazatelj nerealnog planiranja;
- planiranje još uvijek nije na razina koja bi utjecala 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 obrazložena sukladno uvjetima definiranim u Zakonu;
- rok za dostavu ponuda kod konkurentskog zahtjeva za dostavu ponuda u određenom broju slučajeva je prekratak (2 do 3 dana);
- planovi nabava se teško pronalaze na internetskim stranicama ugovornih tijela;
- nepoštivanje obveznog učešća e-aukcija u postupcima javnih nabava;
- podaci plana nabava i realizacije ugovora su nesinkronizirani i nepregledni;
- zahtjevi ponuđača praćenje postupaka koriste umjesto žalbe, iako se praćenje ne provodi ukoliko je izjavljena žalba;
- uvjeti za kvalifikaciju su diskriminatorni ili favorizirajući;
- kašnjenje u usvajanju proračuna ili financijskih planova i nepravovremeno pokretanje postupaka javnih nabava uzrok primjeni pregovaračkog postupka bez objave obavještenja;
- primjena pregovaračkog postupka bez objave obavještenja u slučajevima kada je žalbeni postupak u tijeku;
- nisu ispunjeni kumulativno postavljeni uvjeti za primjenu pregovaračkog postupka bez objave obavještenja.

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

- poslovi javnih nabava su dodatni poslovi koji nisu sistematizirani u internim aktima ugovornih tijela (ova slabost je posebno izražena kod ugovornih tijela sa malim brojem uposlenih i malim proračunima);
- nepostojanje internih akata u ugovornim tijelima koji bi definirali sve interne procedure u ugovornom tijelu, osim onih koje su definirane ZJN-om i podzakonskim aktima;
- u povjerenstva za javne nabave se imenuju uposleni samo da bi se zadovoljila forma, a ne prema stvarnim zahtjevima koje definira Pravilnik o uspostavi i radu povjerenstva;
- nepostojanje internog monitoringa u ugovornom tijelu;
- izostanak ekspertnih znanja prilikom definiranja tehničkih specifikacija koje trebaju omogućiti jednak tretman svih potencijalnih ponuđača,
- nepravovremeno usvajanje proračuna/financijskog plana;
- izbor postupka;
- dijeljenje nabava;
- nabave bez provedbe procedura, ili po ugovorima iz prethodnih godina;
- odredbe iz ugovora nisu sukladne tenderskoj dokumentaciji;
- 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 sukladno uvjetima definiranim u Zakonu;
- nepostojanje internih procedura u slučajevima primjene izuzeća iz članka 10. ZJN;
- zahtjevi ponuđača praćenje postupaka koriste umjesto žalbe, iako se praćenje ne provodi ukoliko je izjavljena žalba;
- uvjeti za kvalifikaciju su diskriminatorni ili favorizirajući;
- cijepanje nabava radi izbjegavanja primjene odgovarajućeg postupka javne nabave;
- primjena pregovaračkog postupka bez objave obavještenja u slučajevima kada je žalbeni postupak u tijeku;
- nisu ispunjeni kumulativno postavljeni uvjeti za primjenu pregovaračkog postupka bez objave obavještenja;
- neopravdana primjena izuzeća i zlouporaba pregovaračkih postupaka bez objave obavještenja u uvjetima pandemije koronavirusa.

Privitak 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 ZD-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 tijekom mandata predsjedateljice Željke Klobučar
Program rada URŽ-a za 2021. godinu	11.05.2021.	N/P	N/P	N/P	
Izvješće o radu URŽ-a za 2018. godinu	19.03.2019.	27.03.2019.	28.05.2020. Nije usvojen	04.02.2020. Nije usvojen	ZD nije usvojio izvješće 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 unutarnjem ustroju i sistematizaciji URŽ-a, te analizu efekata novih upošljavanja radnika koji su radni odnos zasnovali u razdoblju od 2017. do 2020. godine na broj neriješenih predmeta.
Izvješće o radu URŽ-a za 2019. godinu	Nije usvojeno	/	/	/	Nacrt pripremljen - Opća sjednica nije sazivana tijekom mandata predsjedateljice Željke Klobučar
Izvješće o radu URŽ-a za 2020. godinu	11.05.2021.	03.06.2021.			

N/P – nije propisana obveza dostavljanja programa rada