



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

S

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 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,

БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РЕВИЗИЈУ ИНСТИТУЦИЈА БИХ
САРАЈЕВО

GLAVNI REVIZOR
Hrvoje Tvrković



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	

S

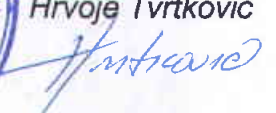
Predmet: Izvješće revizije učinka

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



ИЗВЈЕШТАЈ РЕВИЗИЈЕ УЧИНКА
ПРОБЛЕМИ И НЕДОСТАЦИ ИНСТИТУЦИЈА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ У
СИСТЕМУ ЈАВНИХ НАБАВКИ

Број: 05-16-1-1263/21



Сарајево, децембар 2021. године

ПРОБЛЕМИ И НЕДОСТАЦИ ИНСТИТУЦИЈА БИХ У СИСТЕМУ ЈАВНИХ НАБАВКИ

Канцеларија за ревизију институција Босне и Херцеговине провела је ревизију учинка на тему: „Проблеми и недостаци институција БиХ у систему јавних набавки“. Ревизија је проведена у складу са Законом о ревизији институција БиХ, Међународним стандардима врховних ревизионих институција – ISSAI, INTOSAI смјерницама и методологијом за рад ревизије учинка врховних ревизионих институција у БиХ.

Циљ ревизије је био да се испита да ли су активности институција БиХ довољне да би се постигао ефикасан систем јавних набавки. Проведена ревизија је показала да институције БиХ нису предузимале довољно активности као уговорни органи, а нити као надлежне институције, да би се постигао ефикасан систем јавних набавки.

Налази и закључци ревизије указују да су активности надлежних институција за превазилажење насталих слабости биле усмјерене на измјене Закона о јавним набавкама, што би требало допринијети унапређењу система, али да се цијели процес одвија споро. У међувремену, институције нису предузимале довољно активности да унаприједи дијелове процеса које покрива Закон о јавним набавкама. Поред тога, нису довољно уредиле ни послове у веома значајним фазама планирања и реализације јавних набавки, у којима се, због уочених слабости, доводи у питање смисао и сврха цијелог система јавних набавки и које су само дијелом регулисане Законом о јавним набавкама. За унапређење у овим фазама процеса потребна је максимална посвећеност принципима економичности, ефикасности и ефективности те јачање одговорности надлежних институција и институција које проводе јавне набавке.

Утврђене слабости у систему јавних набавки не обезбјеђују повјерење грађана у рад институција и да се новац порезних обвезника користи на најефикаснији начин, а исте су и препрека напредовању БиХ на путу ка ЕУ.

Препоруке су упућене Савјету министара БиХ, Агенцији за јавне набавке, Канцеларији за разматрање жалби и свим институцијама на нивоу БиХ. Унапређење система јавних набавки, кроз имплементацију препорука, ће допринијети већем нивоу јавне одговорности код коришћења јавних средстава и стварању претпоставки за реализацију Циљева одрживог развоја.

Канцеларија за ревизију је, у складу са одредбама Закона о ревизији институција Босне и Херцеговине, доставила Нацрт извјештаја институцијама које су биле обухваћене проведеном ревизијом. Овим институцијама је остављена могућност да дају своје коментаре и примједбе на налазе и закључке обављене ревизије. Након тога је израђен коначни извјештај о проведеној ревизији учинка.

ГЕНЕРАЛНИ РЕВИЗОР

Хрвоје Твртковић

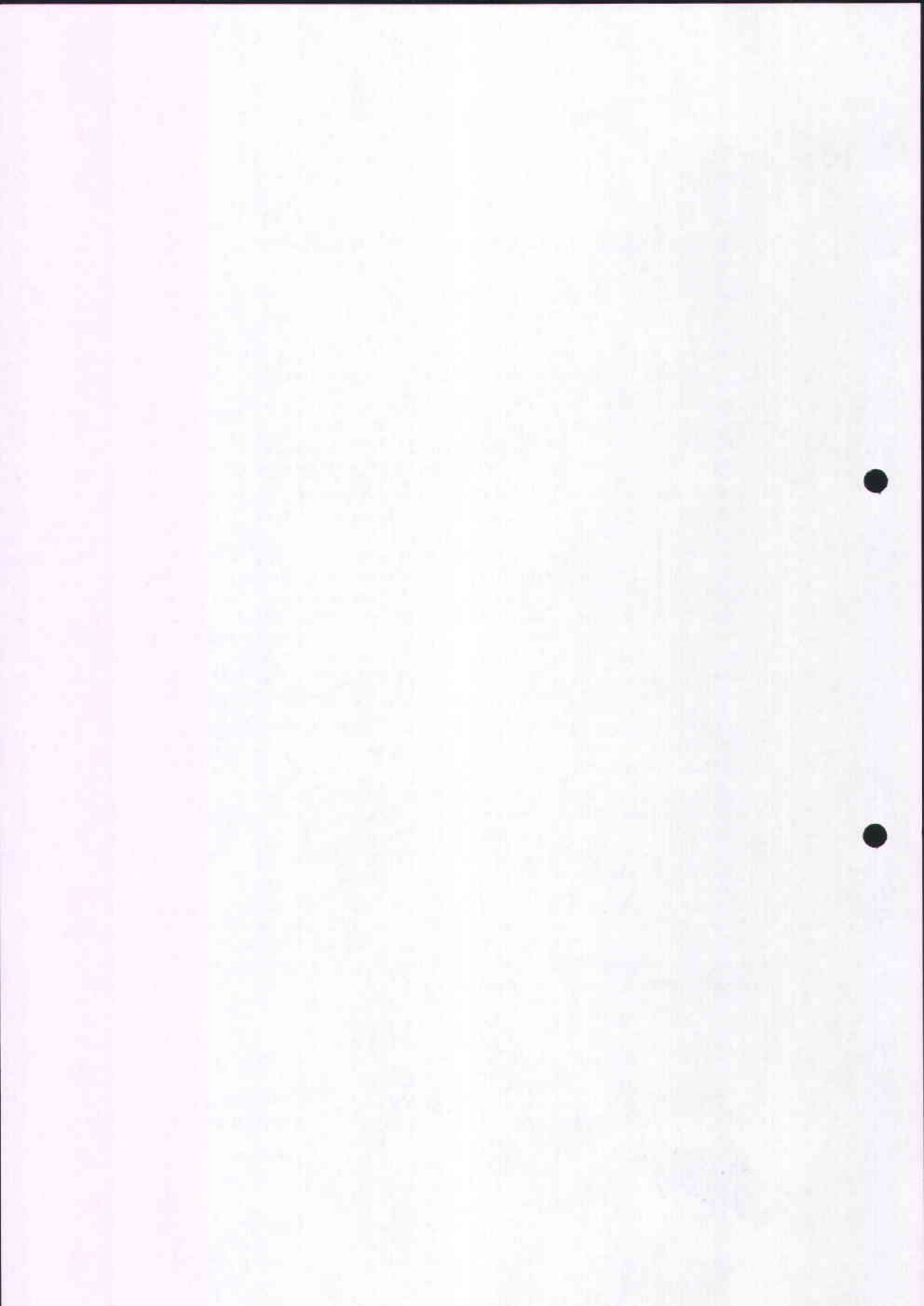
ЗАМЈЕНИК
ГЕНЕРАЛНОГ РЕВИЗОРА

Јасмин Пилица



ЗАМЈЕНИК
ГЕНЕРАЛНОГ РЕВИЗОРА

Ранко Крсман



Садржај

Коришћене скраћенице.....	5
1. Увод	9
1.1. Позадина проблема и мотиви за студију.....	9
1.2. Циљ, обим и ограничења ревизије	10
1.2.1. Циљ ревизије.....	10
1.2.2. Обим и ограничења ревизије	11
1.3. Ревизијска питања и критеријуми ревизије	11
1.3.1. Ревизијска питања.....	11
1.3.2. Критеријуми ревизије	12
1.4. Извори информација и методе ревизије.....	14
1.5. Структура извјештаја	15
2. Опис предмета ревизије.....	16
2.1. Прописи и стратешка одређења	16
2.2. Процес јавних набавки.....	17
2.3. Праћење.....	20
3. Налази	23
3.1. Законитост, благовременост, намјенско и транспарентно коришћење јавних средстава у систему јавних набавки на нивоу институција БиХ	23
3.1.1. Законитост провођења јавних набавки	23
3.1.2. Благовременост у јавним набавкама	27
3.1.3. Намјенске јавне набавке.....	29
3.1.4. Транспарентност јавних набавки	30
3.2. Организација процеса јавних набавки у институцијама БиХ	32
3.2.1. Организација планирања јавних набавки.....	32
3.2.2. Организација праћења реализације уговора	34
3.2.3. Капацитети за обављање послова јавних набавки	35
3.2.4. Праћење и анализе процеса	36
3.3. Праћење, анализа и унапређење.....	37
3.3.1. Активности Савјета министара	37
3.3.2. Активности АЈН.....	40
3.3.3. Активности КРЖ.....	42
4. Закључци	45
4.1. Законитост, благовременост, намјена и транспарентност коришћења јавних средстава.....	45
4.2. Ефикасност организације процеса јавних набавки	46
4.3. Ефикасност праћења, анализе и унапређења система јавних набавки.....	47
5. Препоруке	49
Прилози	51

Коришћене скраћенице

СКРАЋЕНИЦА	ПУНИ НАЗИВ
БиХ	Босна и Херцеговина
Канцеларија за ревизију	Канцеларија за ревизију институција Босне и Херцеговине
Парламентарна скупштина	Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине
Савјет министара	Савјет министара Босне и Херцеговине
ГССМ	Генерални секретаријат Савјета министара Босне и Херцеговине
АЈН	Агенција за јавне набавке Босне и Херцеговине
КРЖ	Канцеларија за разматрање жалби Босне и Херцеговине
ДЕИ	Дирекција за европске интеграције
МФТ	Министарство финансија и трезора Босне и Херцеговине
МЉПИ	Министарство за људска права и избјеглице Босне и Херцеговине
МИП	Министарство иностраних послова Босне и Херцеговине
МП	Министарство правде Босне и Херцеговине
ИНЛ	Институт за нестала лица Босне и Херцеговине
МБ	Министарство безбједности Босне и Херцеговине
УС	Уставни суд Босне и Херцеговине
АС	Агенција за статистику Босне и Херцеговине
КВ	Канцеларија за ветеринарство Босне и Херцеговине
ЕУ	Европска унија
ЕК	Европска комисија
Стратегија	Стратегија развоја јавних набавки у БиХ 2016 – 2020.
ЗЈН	Закон о јавним набавкама Босне и Херцеговине
ДОБ	Документ оквирног буџета
ТД	Тендерска документација
ИСФУ	Информациони систем финансијског управљања
УО	Уговорни орган
ОС	Оквирни споразум
КМ	Конвертибилна марка
EUR	Евро

Извршни сажетак

Ревизија је проведена са циљем да се испита да ли су активности институција БиХ довољне да би се постигао ефикасан систем јавних набавки. Провођење ове ревизије и имплементација препорука требало би да допринесу и реализацији Циљева одрживог развоја, а нарочито циља који се тиче промовисања мирољубивих и инклузивних друштава за одрживи развој, обезбјеђења приступа правди за све и изградњи учинковитих, одговорних и инклузивних институција на свим нивоима.

У наставку су најважнији налази и препоруке:

- Институције БиХ не поступају увијек у складу са ЗЈН-ом и закљученим уговорима, а ово је нарочито изражено у ограничавајућим условима ТД-а, прекорачењем уговорених количина и вриједности, као и необјављивању података о реализацији уговора.
- На незаконито поступање институције БиХ у провођењу јавних набавки указује и велики број уважених жалби. У посљедње три године, КРЖ је уважио 299 од укупно 698 запримљених жалби за институције БиХ.
- Институције БиХ касне у доношењу и објави планова јавних набавки, а нарочито у покретању и провођењу поступака јавних набавки. Код скоро 20% планираних поступака јавних набавки је утврђено неблаговремено покретање, а од тога више од пола није ни покренуто и то у процјењеној вриједности око четири милиона КМ.
- Институције БиХ често мијењају планове јавних набавки и у потпуности их се не придржавају. Не покрећу се планирани поступци, а проводе се набавке које нису планиране.
- Отежан је приступ информацијама о јавним набавкама на интернет страницама институција БиХ, а ријетке су институције које су своје планове јавних набавки објављивале на порталу јавних набавки.
- Ни код једне институције из узорка није утврђено да се планирање јавних набавки и буџета за набавке заснива на документованим анализама стварних потреба и испитивању тржишта те да је у свим случајевима усклађено са динамиком планирања буџета.
- Институције нису успоставиле праћење реализације уговора/оквирних споразума о јавним набавкама по свим елементима уговора нити праћење и анализу цијелог процеса с циљем утврђивања проблема, узрока и одговорности.
- У већини институција из узорка постоје и проблеми у обезбјеђивању капацитета за обављање послова јавних набавки.
- Стратегија развоја јавних набавки БиХ за период 2016-2020. године је истекла, али знатан дио активности није реализован, укључујући и онај кључни који се тиче усклађивања ЗЈН-а са ЕУ прописима.
- Савјет министара не разматра редовно све материјале које му доставља АЈН, а који садрже информације о слабостима и пропустима, одређеним узроцима и начинима унапређења у систему јавних набавки, нити је предузео мјере на унапређењу капацитета АЈН-а и КРЖ-а.

- Ни АЈН ни КРЖ нису доносили акционе планове за сваку годину, како је предвиђено Стратегијом, нити су извјештавали Савјет министара о реализацији Стратегије.
- АЈН није донио нити доставио Савјету министара на усвајање ниједан подзаконски акт од девет планираних за посљедње три године.
- Анализа стања, проблема и приједлога за унапређење у систему јавних набавки није извршена за посљедње четири године, а редовни извјештаји АЈН-а о праћењу поступака јавних набавки не дају јасне податке о броју и врсти утврђених неусклађености поступака са ЗЈН-ом и предузетим активностима по истим.
- КРЖ је преко четири године каснио у доношењу акта којим се усклађује правна пракса, досљедно доношење одлука у сједишту и филијалама.
- Успостављено праћење, мјерење и извјештавање о роковима рјешавања жалби не обезбјеђује поуздане податке. Према подацима КРЖ-а за 2019. годину се каснило у рјешавању 21 предмета, а ревизија је утврдила да се каснило у рјешавању 880 предмета.
- КРЖ је ријетко подносио прекршајне пријаве нити је у свим случајевима доносио обавезне закључке о продужавању рокова за рјешавање по жалбама. За посљедње три године поднесено је девет прекршајних пријава, а уважено је 4.855 жалби.
- КРЖ није обезбједио израду релевантних анализа, извјештаја и другог стручног и аналитичког материјала из жалбених поступака, који ће бити јавно објављени у годишњем извјештају о раду или на веб страници КРЖ-а.
- КРЖ није извјестио Парламентарну скупштину о свом раду за 2019. годину
- И АЈН и КРЖ дужи низ година указују на проблеме у обезбјеђењу кадровских капацитета.

Препоруке Савјету министара БиХ

- Обезбједити редовну анализу система јавних набавки, те на основу резултата те анализе предузимати мјере у циљу унапређења система.
- Унаприједити планирање и реализацију уговора за институције БиХ.

Препоруке Агенцији за јавне набавке

- Благовремено проводити планиране активности.
- Унаприједити праћење, анализе и извјештавање о систему јавних набавки.
- У циљу јачања транспарентности јавних набавки обезбједити повезивање обрасца основних елемената уговора и измјена уговора са планом јавних набавки институција на Порталу јавних набавки.

Препоруке Канцеларији за разматрање жалби:

- Унаприједити процес рјешавања поступака по жалбама у јавним набавкама.
- Унаприједити активности у подношењу прекршајних пријава са циљем јачања одговорности свих учесника у поступцима јавних набавки.
- Унаприједити анализе и извјештавање о уоченим проблемима у систему јавних набавки са приједлозима за унапређење.

Препоруке свим институцијама БиХ

- Организовати процес јавних набавки са циљем јасног дефинисања свих послова јавних набавки, распореда задатака и одговорности у свим фазама јавних набавки, уз обезбјеђење кадровских капацитета за обављање послова.
- Унаприједити планирање јавних набавки са циљем утврђивања стварних потреба, обезбјеђења финансијских средстава за исто и благовременог обезбјеђења уговора.
- Успоставити праћење, анализу и извјештавање о реализацији планова јавних набавки, провођењу поступака и реализацији уговора са циљем добијања информација о проблемима, приједлозима за отклањање проблема и унапређењу цијелог процеса јавних набавки.

1. Увод

1.1. Позадина проблема и мотиви за студију

Корисници јавних средстава потребну робу, услуге и радове набављају путем јавних набавки, гдје се у улози купца појављује држава која користи новац пореских обвезника, а приватник-понуђач у улози продавца. Како би се новац пореских обвезника користио на законит, ефикасан и транспарентан начин, свака земља има успостављен систем јавних набавки. Систем јавних набавки мора бити ефикасан како би се обезбиједила најбоља вриједност за новац. Податак да ЕУ кроз јавне набавке сваке године потроши око 14% БДП-а (2 билиона € годишње)¹ показује колики значај по јавни интерес има ефикасан систем јавних набавки.

У БиХ се годишње издваја око 9% БДП² (преко 3 милијарде КМ), а саме институције БиХ путем јавних набавки годишње потроше око 15% свог буџета.

Тренутно важећи Закон о јавним набавкама у БиХ (у даљем тексту: ЗЈН) из 2014. године, је у вријеме доношења у доброј мјери био усклађен са ЕУ принципима. У међувремену, усвојене су и нове ЕУ директиве³ са којима није извршено усклађивање.

Медији у својим бројним чланцима упозоравају на проблеме у систему јавних набавки који за посљедицу имају нерационално, нетранспарентно и незаконито трошење новца пореских обвезника.⁴

Велики број анализа јавних набавки у БиХ указују на слабости ЗЈН-а, а у првом плану се истичу слабости планирања и извршења. ЦИН⁵ је на основу спроведених истраживања објавио чланак „Нова рјешења а стари проблеми“⁶ који управо указује на ове слабости. Анализа новог ЗЈН-а коју је урадио ТИБиХ⁷ препознаје многобројне слабости ЗЈН-а, а неке од њих су и слабости планирања и извршења уговора.

Финансијска ревизија Канцеларије за ревизију у својим извјештајима препознала је проблем неусклађености са важећим прописима. Ревизија учинка је обрађивала проблеме ефикасности у извјештајима „Управљање процесом реализације уговора о јавним набавкама у институцијама БиХ“ и „Благовременост поступака јавних набавки у институцијама БиХ“. Неки од проблема на које је указано у наведеним извјештајима су: слабости у планирању јавних набавки, изradi ТД и евалуације понуда, непровођење е-аукције, слабости у праћењу извршења и извјештавања о реализацији уговора и др.

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 Годишњи извјештај о додијељеним уговорима за 2018. годину. Ради се о Нацрту извјештаја који је скинут са интернета са е-консултација јер исти нема објављен на страници АЈН-а. Најновији податак из Полугодишњег извјештаја о додијељеним уговорима за 2020. годину, који је објављен на страници АЈН-а говори да је у првој половини 2020. године додијељено око 1.5 милијарди уговора у јавним набавкама што значи да би и за 2020. годину реализација могла бити као и 2018.

³ 2014. године - Директиве број 2014/24/ЕУ и 2014/25/ЕУ

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 Центар за истраживачко новинарство

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

⁷ Transparency International Bosna i Hercegovina

Надлежне институције БиХ су потребу унапређења јавних набавки исказале кроз неколико докумената: Стратегија развоја јавних набавки БиХ 2016-2020 (у даљем тексту: Стратегија), Стратегија реформе управљања јавним финансијама у институцијама Босне и Херцеговине 2017-2020,⁸ Стратешки оквир за реформу јавне управе у БиХ 2018-2022.

Стратегијом су утврђени стратешки циљеви и најважније области за побољшања и то: даљи развој и усклађивање законодавног оквира с правним тековинама ЕУ, јачање институционалних капацитета кључних актера у оквиру система јавних набавки, јачање конкуренције међу привредним субјектима, побољшање оперативних капацитета и функционалности система јавних набавки итд.

Извјештај ЕК-а о Босни и Херцеговини за 2020. годину говори да је дошло до озбиљног назадовања у јавним набавкама и констатује да је дошло до одгађања провођења Стратегије.

Сагледавање цјелокупног система јавних набавки, имајући у виду активности на измјенама ЗЈН-а, исказан интерес Представничког дома Парламентарне скупштине БиХ⁹, као и актуелност саме теме¹⁰, определијелило је менаџмент Канцеларије за ревизију да проведе ревизију учинка на тему проблеми и недостаци институција БиХ у систему јавних набавки. ијама БиХ

1.2. Циљ, обим и ограничења ревизије

1.2.1. Циљ ревизије

Циљ ревизије је испитати да ли су активности институција БиХ довољне да би се постигао ефикасан систем јавних набавки.

Сврха ревизије је да се допринесе унапређењу система јавних набавки, кроз пружање објективне информације о слабостима и проблемима у свим фазама процеса јавних набавки, узроцима истих, посљедицама таквог система, као и слабостима надлежних институција на праћењу, анализи и унапређењу система јавних набавки, те кроз давање препорука којима би се систем могао унаприједити.

Провођење ове ревизије требало би да допринесе реализацији циљева одрживог развоја¹¹, а нарочито циљу промовисања мирољубивих и инклузивних друштава за одрживи развој, обезбјеђења приступа правди за све и изградњи ефикасних, поузданих и инклузивних институција на свим нивоима.

⁸ 87 сједница Савјета министара, 29.12.2016.

⁹ Захтјев Представничког дома Парламентарне скупштине БиХ, са 4. сједнице одржане 4.2.2020.

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

¹¹ **Циљ 16** Промовисати мирољубива и инклузивна друштва за одрживи развој, обезбиједити приступ правди за све и изградити учинковите, одговорне и инклузивне институције на свим нивоима; **Циљ 12** Обезбиједити одрживе облике потрошње и производње; **Циљ 9** Изградити издржљиву инфраструктуру, промовисати одрживу индустријализацију и промовисати иновативност

1.2.2. Обим и ограничења ревизије

Предмет ревизије су биле активности институција БиХ у систему јавних набавки. Ревизија је анализирао начин на који су институције БиХ организовале и проводиле процес јавних набавки, као и активности унапређења система које су предузимале институције БиХ.

Ревизија је код институција БиХ, као уговорних органа, испитивала поступање у примјени ЗЈН-а и начин на који су организовали послове јавних набавки за период 2018-2020. година. Одређени подаци су прикупљени за све институције БиХ, а одређени за институције из узорка. За све институције БиХ је испитивана објава планова за 2021. годину и утврђене неправилности и слабости из извјештаја финансијске ревизије за 2018-2020. годину. За институције из узорка је испитиван начин на који су организовали процес јавних набавки кроз све фазе (планирање, провођење и реализација) за три предмета набавки који су заједнички код свих институција из узорка (канцеларијски материјал, компјутерски материјал и компјутерска опрема) за период 2018-2020. година.

Институције из узорка су: Канцеларија за ветеринарство БиХ, Агенција за статистику БиХ, Министарство безбједности БиХ, Уставни суд БиХ, Министарство иностраних послова БиХ и Министарство за људска права и избјеглице БиХ.

Коришћени су и подаци из извјештаја ревизије учинка: „Благовременост поступака јавних набавки у институцијама БиХ“, „Управљање процесом реализације уговора о јавним набавкама у институцијама БиХ“, „Правна заштита у поступцима јавних набавки пред Канцеларијом за разматрање жалби БиХ“, као и извјештаји АЈН-а и КРЖ-а.

Ревизија је испитивала и активности надлежних институција Савјета министара, МФТ-а, АЈН-а и КРЖ-а које се тичу праћења, анализе и унапређења система јавних набавки за период од доношења Стратегије (октобар 2016).

1.3. Ревизиона питања и критеријуми ревизије

1.3.1. Ревизиона питања

Након што су утврђени циљеви ревизије дефинисано је главно ревизионо питање које гласи:

Да ли су активности које предузимају институције БиХ довољне да би се постигао ефикасан систем јавних набавки?

За што боље разумијевање и анализу проблема, те да би се олакшало прикупљање потребних података, дефинисана су три основна ревизиона потпитања:

1. Да ли су институције БиХ обезбиједиле законско, благовремено, намјенско и транспарентно коришћење јавних средстава у систему јавних набавки?
2. Да ли су институције БиХ организовале ефикасан процес јавних набавки?
3. Да ли су надлежне институције ефикасне у праћењу примјене ЗЈН-а, анализи и унапређењу система јавних набавки?

1.3.2. Критеријуми ревизије`

Уважавајући постављени циљ, ревизија је успоставила критеријуме на основу којих је анализирао предузете активности институција БиХ у циљу добијања одговора на ревизиона питања. Критеријуми ревизије коришћени у овој студији заснивају се на ЗЈН-у и подзаконским актима донесеним на основу ЗЈН-а, прописима који се тичу планирања и извршења буџета, Стратегији, плановима, доброј пракси институција БиХ, прописима и праксама земаља у окружењу.

Под ефикасним системом јавних набавки подразумијева се систем који обезбјеђује благовремено задовољење потреба институција у процесу јавних набавки, истовремено поштујући принципе законитости, економичности и транспарентност.

С циљем оцјене активности институција БиХ успостављени су критеријуми за свако ревизионо потпитање.

Критеријум за прво ревизијско потпитање:

С циљем најефикаснијег коришћења јавних средстава¹² у вези с предметом набавке и његовом сврхом, институције БиХ су дужне да поступају транспарентно, да се у поступку јавне набавке према кандидатима/понуђачима понашају једнако и недискриминирајуће, на начин да се обезбиједи правична и активна конкуренција.

Институције БиХ у процесу јавних набавки поступају у складу са ЗЈН-ом и подзаконским актима. Планови јавних набавки се доносе по усвајању буџета/одлука о привременом финансирању¹³, а јавне набавке се проводе у складу са плановима у погледу динамике¹⁴. Институције БиХ планирају све набавке, проводе планиране набавке и реализују планирана средства за набавке.¹⁵ С циљем јачања транспарентности обезбијеђена је објава и лака доступност свих података о јавним набавкама на интернетским страницама институција БиХ. Подаци су разврстани по засебним секцијама за јавне набавке.¹⁶ Институције БиХ користе могућности објаве планова јавних набавки и на Порталу јавних набавки.¹⁷

Критеријум за друго ревизионо потпитање:

Институције БиХ су организовале процес јавних набавки који омогућава законито, благовремено, намјенско и транспарентно коришћење јавних средстава. Јасно су дефинисани послови у цијелом процесу јавних набавки, начини поступања, вријеме као и јасна задужења и одговорности за исте. Послови јавних набавки тичу се активности планирања, провођења, реализације. Пословима јавних набавки баве се запослени који су прошли обуку АЈН-а.¹⁸ Обезбијеђени су капацитети за обављање послова јавних набавки.¹⁹ Са циљем унапређења процеса јавних набавки, институције

¹² Члан 3. ЗЈН

¹³ Добра праксе већине институција из узорка да планове доносе по усвојеном буџету/одлукама о привременом финансирању, прописи и пракса земаља у окружењу (Србија и Хрватска)

¹⁴ Планови јавних набавки институција из узорка

¹⁵ Први планови јавних набавки (на основу буџета/одлука о привременом финансирању).

¹⁶ Добра пракса институција БиХ

¹⁷ Добра пракса институција БиХ, прописи и пракса земаља у окружењу (Србија и Хрватска)

¹⁸ Правилник о обуци службеника за јавне набавке, добра пракса институција БиХ

¹⁹ Правилници о организацији и систематизацији радних мјеста институција из узорка, акти о додјели послова

су успоставиле праћење, анализе и извјештавање, утврђују проблеме, узроке и одговорности.²⁰

Послови планирања јавних набавки подразумијевају прикупљање потреба, анализа потреба, анализа тржишта, стања залиха, претходна искуства и сл., утврђивање стварне количине и процијењене вриједности набавке, планирање буџета за набавке и доношење плана јавних набавки. Све ове активности су документоване, а планирање јавних набавки је усклађено са динамиком планирања буџета²¹.

Послови провођења јавних набавки подразумијевају поступања прописана ЗЈН-ом и подзаконским актима²², од покретања поступка јавне набавке до окончања поступка јавне набавке (закључивањем уговора/поништењем поступка).

Послови реализације јавних набавки подразумијевају објаве основних елемената уговора и измјена уговора²³, извјештавање АЈН-а о проведеном поступку јавне набавке²⁴, пријем и материјално и финансијско евидентирање набавки, праћење и извјештавање о реализацији појединачних уговора по количинама, цијенама, вриједности и другим битним уговореним обавезама (рокови, гаранције итд.).²⁵

Послови праћења, анализе и извјештавања подразумијевају праћење реализације планова јавних набавки, провођења поступака јавних набавки и реализације свих уговора о јавним набавкама. Такође, подразумијевају анализе одступања, проблема, узрока, као и извјештавање о истим са приједлозима за унапређење.²⁶ Институције БиХ су успоставиле праксу утврђивања одговорности за пропусте и неправилности у цијелом процесу јавних набавки.

Критеријум за треће ревизионо потпитање:

Савјет министара, с циљем унапређења система јавних набавки, благовремено разматра материјале који се тичу система јавних набавки и предузима активности. Савјет министара активно прати и оцјењује реализацију стратешких опредјељења из области јавних набавки и налаже корективне мјере.²⁷

АЈН и КРЖ, у оквиру својих надлежности, благовремено прате, анализирају, извјештавају и предлажу мјере надлежним институцијама (Савјет министара и Парламентарна скупштина) о систему јавних набавки као и стратешким опредјељењима.²⁸

²⁰ Принципи доброг управљања

²¹ Закон о финансирању институција БиХ, Инструкције МФТ-а о планирању ДОБ-а и буџета.

²² Прилог бр. 2 Преглед подзаконских аката донесених на основу ЗЈН-а

²³ Члан 74. ЗЈН-а

²⁴ Члан 75. ЗЈН-а

²⁵ Извјештај ревизије учинка „Управљање процесом реализације уговора у институцијама БиХ“.

²⁶ Извјештај ревизије учинка „Благовременост поступака јавних набавки у институцијама БиХ“, Извјештај ревизије учинка „Управљање процесом реализације уговора у институцијама БиХ“

²⁷ Пословник о раду Савјета министара, програми рада Савјета министара, одлуке и планови Савјета министара, Стратегија, закључци Парламентарне скупштине.

²⁸ ЗЈН, Стратегија, пракса земаља у окружењу (Србија и Хрватска)

1.4. Извори информација и методе ревизије

Током ревизије користили смо следеће технике прикупљања података: проучавање докумената, интервју, писмени упит, посматрање, тестирање. Обрада прикупљених података је вршена примјеном квантитативних и квалитативних метода, анализом, синтезом и поређењем.

Подаци о законском, благовременом, намјенском и транспарентном коришћењу јавних средстава су прикупљени из извјештаја финансијске ревизије и ревизије учинка који се тичу јавних набавки, подацима објављеним на интернетским страницама институција и Порталу јавних набавки, као и извјештајима АЈН-а и КРЖ-а.

Подаци о организацији провођења јавних набавки су прикупљани на бази узорка институција, који се састојао од шест институција БиХ, разврстаних на три групе по буџетима.

Критеријуми за избор узорка:

1. Буџет – подјела институција на мале (0-5,5 милиона КМ), средње (5,5-10,5 милиона КМ) и велике (>10,5 милиона КМ). Из узорка су издвојене двије институције које имају буџете преко 100 милиона КМ из разлога неупоредивости буџета и броја поступака, а обје имају велики број утврђених неправилности и слабости (Министарство одбране БиХ и Управа за индиректно опорезивање БиХ).

2. Број утврђених неправилности и слабости у извјештајима финансијске ревизије (најмање и највише утврђених неправилности и слабости у оквиру истог буџетског разреда).

3. Број обавјештења о јавним набавкама (уз праћење да број обавјештења код институције са најмање утврђених неправилности и слабости буде исти или већи од броја обавјештења институције која има највећи број утврђених неправилности и слабости).

Табела 1.: Институције из узорка

Р. бр.	Институције из узорка	Просјечан буџет за 2018. и 2019. годину (милион КМ)	Број утврђених неправилности и слабости за 2018. и 2019. годину	Број обавјештења о набавкама у 2018. и 2019. години
1	Агенција за статистику	4,7	11	21
2	Канцеларија за ветеринарство	5,5	1	57
3	Уставни суд	5,7	0	28
4	Министарство безбједности	8,4	8	28
5	Министарство за људска права и избјеглице	10,8	0	40
6	Министарство иностраних послова	57,3	12	13

Извор: закони о буџету, извјештаји финансијске ревизије и портал јавних набавки.

Основна техника прикупљања података код институција из узорка је била интервју (полуотворени и отворени) са одговорним лицима, упити, проучавање интерних аката

(акти о јавним набавкама, систематизације, извјештаји, анализе, планови, итд.), података објављених на интернетским страницама институција и Порталу јавних набавки. Испитивана је и примјена новог модула за праћење у ИСФУ.

У Прилогу број 1. се налази списак свих институција као и подаци коришћени за избор узорка.

Подаци о активностима надлежних институција (Парламентарна скупштина, Савјет министара, КРЖ, АЈН, МФТ) су прикупљани путем полуотвореног интервјуа са одговорним лицима и анализом документације добијене од самих институција и са интернетских страница тих институција и Портала јавних набавки (извјештаји, анализе, закључци итд.).

1.5. Структура извјештаја

У првом поглављу представљени су мотиви због којих је Канцеларија за ревизију провела ревизију. Такође, представљена су и ревизиона питања, циљ, обим и ограничења ревизије, критерији те извори и методе ревизије. У поглављу 2. дато је више детаља о самој теми јавних набавки, регулативи и шеми система, опис процеса јавних набавки. У поглављу 3. су презентовани налази који подржавају ревизиона питања. Четврто поглавље садржи закључке ревизије, односно одговоре на ревизиона питања. Препоруке чијом имплементацијом би се обезбиједиле боље претпоставке на унапређењу система јавних набавки садржане су у поглављу 5. овог извјештаја.

2. Опис предмета ревизије

Јавна набавка је скуп послова и активности које спроводи наручилац ради набавке робе, вршења услуга или извођења радова од привредних субјеката.

У БиХ су јавне набавке уређене Законом о јавним набавкама који је донесен 2014. године²⁹. Законом је дефинисано да се поступак јавне набавке односи на поступке набавке робе, услуга или радова које спроводи уговорни орган или секторски уговорни орган са циљем задовољавања потреба од општег интереса.

ЗЈН-ом се уређује систем јавних набавки у БиХ, утврђују правила за поступке јавних набавки, и то на начин да се дефинишу права, дужности, одговорности и правна заштита учесника у поступку јавне набавке, те надлежности АЈН-а и КРЖ-а.

Општи принципи ЗЈН-а налажу да уговорни органи поступају транспарентно, једнако и недискриминирајуће, да обезбиједу праведну и активну конкуренцију, са циљем најефикаснијег коришћења јавних средстава.

Систем јавних набавки можемо посматрати кроз три главне функције које чине тај систем: прописи, провођење и праћење. За креирање, предлагање и доношење прописа надлежни су Парламентарна скупштина, Савјет министара и АЈН. За провођење су задужене институције, као уговорни органи, са једне стране, и понуђачи, са друге стране. Институције надлежне за праћење примјене овог закона и подзаконских аката су АЈН и КРЖ. Такође, праћење примјене ЗЈН-а проводе и интерна и екстерна ревизија те организације цивилног друштва.

2.1. Прописи и стратешка одређења

Јавне набавке у БиХ су регулисане ЗЈН-ом и са око 20 подзаконских аката које су донијели Савјет министара и АЈН. Осим тога, уговорни органи су, у складу са ЗЈН-ом, били у обавези да донесу и интерна акта којима се уређују директни споразуми.³⁰

Списак свих донесених законских и подзаконских аката налази се у Прилогу број 2.

ЗЈН детаљно уређује поступак провођења јавне набавке и правну заштиту, а само се једним дијелом дотакао планирања јавних набавки као и реализације уговора. Одређена поступања у планирању јавних набавки дефинисана су и прописима који се тичу планирања буџета³¹ институција БиХ, а на закључивање уговора о јавним набавкама се примјењује Законом о облигацијама.

²⁹ ЗЈН је донесен 29.04.2014. године, ступио је на снагу 27.05.2014. године, а примјењује се од 27.11.2014. године.

³⁰ Члан 90. ЗЈН-а

³¹ Законом о финансирању (Службени гласник БиХ, бр. 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 и 32/13), глобалним оквирима фискалног биланса и политика у БиХ, документима оквирног буџета, инструкцијама МФТ: Инструкција за буџетске кориснике 1 (Припрема документа оквирног буџета) и Инструкција за буџетске кориснике 2 (Припрема захтјева за додјелу средстава из буџета)³¹, законима о буџету институција и међународним обавезама БиХ, одлукама о привременом финансирању институција БиХ и међународних обавеза БиХ

Савјет министара је, са циљем унапређења као и усклађивања ЗЈН-а са ЕУ легислативом, у октобру 2016. године, усвојио Стратегију развоја јавних набавки БиХ за период 2016-2020. годину.³² Стратегијом су утврђени сљедећи стратешки циљеви и најважније области за побољшања:

- ✚ даљи развој и усклађивање законодавног оквира с правним тековинама ЕУ (укључујући нове директиве ЕУ) и добрим праксама ЕУ;
- ✚ унапређење транспарентности и промовисање мјера за борбу против корупције - Стратегија за борбу против корупције у БиХ 2015-2019;
- ✚ успостављање дјелотворног механизма координације и креирања политика у оквиру система јавних набавки и других политика које могу имати утицај на систем јавних набавки;
- ✚ јачање институционалних капацитета кључних актера у оквиру система јавних набавки;
- ✚ јачање конкуренције међу привредним субјектима;
- ✚ побољшање оперативних капацитета и функционалности система јавних набавки;
- ✚ стављање јачег фокуса на постизање "протувриједности за новац" на основу правичне и отворене конкуренције, у оквиру развоја система е-набавке.

Стратегијом је утврђено да ће директор АЈН-а, уз сагласност Одбора АЈН-а, сваке године доносити акционе планове, као и да ће председавајући КРЖ донијети акциони план за сваку годину у дијелу правне заштите. Такође, предвиђено је да ће мониторинг и препоруке проводити АЈН и КРЖ у координацији са институцијама које су обухваћене активностима Стратегије, а да ће акциони планови за сваку годину садржавати информације о реализованим активностима и разлозима нереализованих.

Уз стратегију је донесен Акциони план за период 2016-2017.

2.2. Процес јавних набавки

Процес јавне набавке обухваћа све од првобитног планирања потреба за набавкама, буџета и ресурса, преко провођења поступка, до реализације уговора (запримања, провјере, евиденције, праћења, контроле, извјештавања о ефектима и др.).

Планирање јавних набавки

Планирање јавних набавки започиње исказивањем потреба за јавним набавкама. Институције на основу потреба за набавкама, стања залиха, важећих правилника о ограничењима, истражују тржиште, процјењују и дефинишу захтјеве за буџетска средства. Усвајањем буџета и оперативних планова, институције БиХ доносе планове јавних набавки. Планирање потреба за јавним набавкама дјелимично је прописано Законом о финансирању којим су дефинисане процедуре и рокови за планирање

³² 77. сједница SM-а од 13.10.2016.

буџета. Инструкцијама за буџетске кориснике 1 и 2 МФТ-а³³ детаљније су прописани рокови, начин планирања буџета, као и одређени критеријуми за планирање издатака.³⁴

Институције прво планирају Документ оквирног буџета (ДОБ) за наредне три године и исти представља прелиминарни Нацрт буџета за наредну годину и садржи горње границе расхода, којих се буџетски корисници требају придржавати у припреми годишњег захтјева за буџетом. Достављени захтјев за буџет институција је предмет консултација и преговора МФТ-а са буџетским корисницима.³⁵

Након завршених преговора, припремљени Нацрт закона о буџету разматра и усваја Савјет министара, Предсједништво и на крају Парламентарна скупштина. Ако Парламентарна скупштина БиХ не усвоји Закон о буџету прије почетка фискалне године, финансирање ће бити привремено све до ступања на снагу тог закона. Привремено финансирање се врши на нивоу једне четвртине средстава у усвојеном буџету за претходну фискалну годину. За вријеме привременог финансирања буџетски корисници не могу реализовати капиталне издатке, ни започети нове или проширене програме и активности док се не одобре у Закону о буџету.

Након усвајања буџета или доношења одлука о привременом финансирању институције БиХ доносе планове јавних набавки.

ЗЈН³⁶ прописује да уговорни орган може започети поступак јавне набавке само ако је набавка предвиђена у плану набавки или када уговорни орган донесе посебну одлуку о покретању поступка јавне набавке. Такође, уговорни орган је у обавези објавити план набавки чија је вриједност већа од вриједности утврђених у члану 14. став (1) ЗЈН³⁷ на својој веб-страници, и то најкасније у року од 60 дана од дана усвајања буџета односно финансијског плана.

Провођење

Провођење поступака јавних набавки прописано је ЗЈН-ом и подзаконским актима. Истим су дефинисане обавезне активности и рокови за поступања.

Уговорни орган покреће поступак јавне набавке доношењем одлуке или рјешења у писаној форми.

³³ Инструкција за буџетске кориснике 1 - припрема ДОБ и Инструкција са упутствима за припрему захтјева за додјелу средстава из Буџета - Инструкција број 2

³⁴ Издаци за набавку материјала, превоза и горива, текуће одржавање и осигурања итд. се требају планирати на бази искуствене потрошње. Код планирања капиталних издатака треба водити рачуна да су средства за капиталне издатке подложна крајњој рестрикцији, те планирати само наставак опремања по раније усвојеном ВКУ и најнужнији дио опреме који служи занављању дотрајале опреме. Правилник о условима набавке и начину коришћења службених моторних возила у институцијама БиХ, Правилник о коришћењу телефона. Усвојени програми, планови и одлуке.

³⁵ У случају непостизања споразума о додјели средстава између буџетских корисника и МФТ-а, за доношење одлуке надлежан је Савјет министара.

³⁶ Члан 17. ЗЈН-а

³⁷ За набавке вриједности мање од 50.000,00 КМ у случају робе и услуга, или 80.000,00 КМ у случају радова, уговорни орган може примјенити један од поступака утврђених ЗЈН-ом, осим директног споразума, уз обавезу испуњења услова прописаних за сваки поступак.

За спровођење отвореног поступка, ограниченог поступка, преговарачког поступка са објавом и без објаве обавјештења, конкурса за израду идејног рјешења, такмичарског дијалога и конкурентског захтјева за достављање понуда, уговорни орган је обавезан да именује комисију за набавке. Успостављање и рад комисије су регулисани подзаконским актом који доноси Савјет министара БиХ³⁸.

Реализација

ЗЈН у дијелу реализације јавних набавки дефинише само обавезу уговорним органима објаве обавјештења о додјели уговора, достављања извјештаја о поступку јавне набавке и објаве основних елемената уговора, а што је детаљније прописано подзаконским актима. На закључивање уговора о јавној набавци и одговорност уговорних страна за испуњење обавеза из уговора о јавној набавци примјењују се одговарајуће одредбе Закона о облигационим односима.³⁹

Уговорни орган дужан је објавити обавјештење о додјели уговора за одређене поступке⁴⁰ најкасније у року од 30 дана од дана закључивања уговора или оквирног споразума. Код додјеле уговора по посебном режиму и закључених оквирних споразума, уговорни орган објављује обавјештење о додјели свих уговора у току једне године, и то најкасније 30 дана од истека календарске године. Садржај обавјештења прописан је подзаконским актом⁴¹.

Уговорни орган обавезан је да АЈН-у доставља извјештаје о поступку јавне набавке у форми, на начин и у роковима које утврђује АЈН подзаконским актом. Ови подаци се објављују у систему е-Набавке и исти су јавно доступни.

Након што уговорни орган достави извјештај АЈН-у, дужан је да на својој веб-страници, уколико је има, објави основне елементе уговора за све поступке јавне набавке, као и све измјене уговора до којих дође у току реализације уговора, на начин и у форми који је прописан Упутством⁴². Објава се врши на прописаном обрасцу.⁴³ Подаци у обрасцу за сваки појединачни уговор се ажурирају најмање свака три мјесеца и морају бити доступни на интернетској страници уговорног органа најмање три године од датума потпуне реализације уговора/ОС.

³⁸ Правилник о успостављању и раду комисије за набавке, Службени гласник БиХ, број: 103/14

³⁹ Члан 72. и 118. ЗЈН-а

⁴⁰ отворени поступак, ограничени поступак, преговарачки поступак са објавом или без објаве обавјештења, конкурс за израду идејног рјешења или такмичарски дијалог

⁴¹ Упутство и измјене Упутства о условима и начину објављивања обавјештења и достављања извјештаја у поступцима јавних набавки у информационом систему „е-Набавке“, Службени гласник БиХ, број: 90/14 53/15

⁴² Упутство о објави основних елемената уговора и измјена уговора, Службени гласник БиХ, број: 56/15

⁴³ Образац садржи: врсту поступка, податке о добављачу/добављачима основне елементе уговора/оквирног споразума (вриједност, период трајања/рок извршења, рок плаћања, гарантни период и др.), опис измјене основних елемената уговора са датумом измјене, остатак вриједности уговора након учињене измјене/остатак вриједности оквирног споразума (након закљученог појединачног уговора), датум закључења уговора и датум потпуне реализације уговора/оквирног споразума са укупном утрошеном вриједности

Стварна набављена количина на основу закљученог уговора о јавној набавци не може бити мања или већа од уговорене количине.⁴⁴ Код реализације оквирног споразума, стварна набављена количина на основу закљученог оквирног споразума може бити једнака или мања од предвиђене оквирне количине. Међутим, стварно набављена количина по уговорима закљученим на основу оквирног споразума не може бити мања или већа од уговорене количине.

У току ревизије Министарство финансија и трезора БиХ је проводило Пројекат праћења реализације уговора и извјештавање о реализацији истих кроз нови модул у ИСФУ⁴⁵. Исти омогућава унос уговора и оквирних споразума са подацима о периоду трајања истих, уговореним количинама и цијенама, банковним гаранцијама, те генерисање различитих извјештаја о реализацији. Увођење овог модула није обавеза институција БиХ и планирано је фазно увођење по институцијама и то по групама (три групе од по 25 институција БиХ) у периоду јануар – јун 2021. године.

2.3. Праћење

Институције надлежне за праћење примјене овог закона и подзаконских аката су Агенција за јавне набавке (АЈН) и Канцеларија за разматрање жалби (КРЖ).

Надлежности АЈН-а су:

- ✚ припрема и израда прописа из области јавних набавки;
- ✚ унапређење информисаности уговорних органа и понуђача;
- ✚ објава приручника, упутстава, стандардних образаца и модела;
- ✚ пружање техничке помоћи и савјетодавних мишљења;
- ✚ успостава система за праћење имплементације поступака;
- ✚ прикупљање података, анализа и објављивање информација о поступцима јавних набавки;
- ✚ развијање и успостављање електронских информационих система у БиХ;
- ✚ покретање, подржавање и стварање предуслова за електронске јавне набавке;
- ✚ организовање и одржавање обуке за овлашћене предаваче и службенике;
- ✚ праћење рада овлашћених предавача и вођење евиденције о акредитованим предавачима;
- ✚ праћење прописа ЕУ у овој области;
- ✚ израда годишњих извјештаја за Савјет министара БиХ.

АЈН има директора и Одбор Агенције. Одбор АЈН-а је надлежан за разматрање питања у вези са функционисањем и унапређењем система јавних набавки, те давање претходне сагласности на акте којим се уређује систем јавних набавки, које доноси Савјет министара или директор АЈН-а. Одбор АЈН-а има пет чланова⁴⁶.

⁴⁴ Упутство и измјена Упутства за припрему модела тендерске документације и понуда, Службени гласник БиХ, број: 90/14 и 20/15

⁴⁵ Пројекат праћења реализације уговора и извјештавање о реализацији који је настао на основу налаза и препорука из извјештаја РУ на тему „Управљање процесом реализације уговора о јавним набавкама у институцијама БиХ“.

⁴⁶ Чланови Одбора АЈН-а су представници Министарства финансија и трезора БиХ, министарства финансија ентитета, Дирекције за европске интеграције, и представник Владе Брчко дистрикта БиХ. Посматрачи у Одбору АЈН-а су

С циљем едукације и отклањања уочених неправилности у појединачним поступцима јавних набавки, АЈН је успоставио систем праћења поступка јавних набавки. АЈН прати усклађености појединачних поступака јавне набавке које проводе уговорни органи са ЗЈН-ом и подзаконским актима. Праћење се врши на основу извора и критеријума дефинисаних Правилником о праћењу поступака јавних набавки⁴⁷. Када АЈН утврди да је дошло до одређених повреда ЗЈН-а и подзаконских аката, обратиће се уговорном органу дописом у којем ће указати на учињене неправилности и наложити да се исте отклоне. АЈН ће у допису уговорном органу указати да ће, у случају да у остављеном року исти не отклони уочену неправилност, осим у оправданим случајевима због којих није било могуће уклонити неправилност, информације о наведеном бити приказане у редовном годишњем извјештају о праћењу поступака јавних набавки за претходну годину. АЈН подноси прекршајну пријаву код надлежног суда за прекршаје у складу са чланом 116. став 1. ЗЈН-а. АЈН подноси годишњи извјештај Савјету министара о извршеном праћењу.

Такође, АЈН припрема и Савјету министара годишње подноси извјештај о додијељеним уговорима у поступцима јавних набавки⁴⁸. Сврха извјештаја је презентација потрошње јавних средстава од стране уговорних органа по одређеним параметрима.⁴⁹

КРЖ је основан ЗЈН-ом као самостална, независна институција са сједиштем у Сарајеву и двије филијале, у Мостару и Бањој Луци.

КРЖ је надлежан за праћење примјене ЗЈН-а и подзаконских аката, који рјешава по жалбама у поступцима јавних набавки. Надлежност за рјешавање је подијељена између сједишта и филијала.⁵⁰

КРЖ у поступку правне заштите поступа у границама захтјева из жалбе, а по службеној дужности у односу на повреде дефинисане ЗЈН-ом.

КРЖ је дужан да донесе закључак или рјешење по жалби у року од 15 дана од дана комплетирања жалбе од уговорног органа, али не касније од 30 дана након пријема жалбе од уговорног органа. У изузетно сложеним случајевима председавајући КРЖ-а закључком може продужити рок, али не дуже од 30 дана.

Уговорни орган и учесници у поступку могу против одлуке КРЖ-а покренути управни спор пред Судом БиХ који се води по хитном поступку.

представници: Спољнотрговинске коморе БиХ, Удружења послодаваца БиХ и ентитета, те невладиног сектора, директор АЈН и председавајући КРЖ-а.

⁴⁷ Службени гласник БиХ, број: 72/16

⁴⁸ Члан 92. став 3, к)

⁴⁹ по врстама поступака, предметима набавке, вриједностима и броју додијељених уговора, учешћу одабраних критеријума за додјелу уговора, просјечном броју примљених и прихватљивих понуда према врстама поступака и предметима јавне набавке, итд.

⁵⁰ Сједиште КРЖ-а је надлежно за доношење одлука по жалбама за вриједности набавке преко 800 хиљада КМ, као и за све набавке институција БиХ и институција Брчко дистрикта БиХ, и других уговорних органа БиХ и Брчко дистрикта БиХ. Филијале Мостар и Бања Лука су надлежне за доношење одлука по жалбама за вриједности набавке до 800.000 КМ, и њихова надлежност се одређује према ентитетском сједишту уговорног органа који проводи поступак јавне набавке.

КРЖ подноси прекршајну пријаву, код надлежног суда за прекршаје, када утврди да је било повреда поступка јавне набавке које представљају прекршај у смислу одредаба овог закона. Такође, рјешавајући у поступку по жалби, а на основу стања у спису, КРЖ може поднијети кривичну пријаву.

3. Налази

У овом Поглављу презентовани су налази ревизије који указују на то да активности надлежних институција и уговорних органа на нивоу БиХ нису довољне да би се обезбиједио ефикасан систем јавних набавки у институцијама БиХ. Налази су подијељени на три дијела у којима се дају одговори на постављена ревизиона питања.

3.1. Законитост, благовременост, намјенско и транспарентно коришћење јавних средстава у систему јавних набавки на нивоу институција БиХ

У овом дијелу презентовани су налази који указују на то да институције БиХ, као уговорни органи, нису у свим случајевима обезбиједиле законито, благовремено, намјенско и транспарентно коришћење јавних средстава.

3.1.1. Законитост провођења јавних набавки

Поступања институције БиХ у процесу јавних набавки која нису у складу са ЗЈН-ом и подзаконским актима су констатована у свим фазама процеса јавних набавки.

Извјештаји финансијске ревизије за последње три године указују на то да код већине институција БиХ⁵¹ постоје поступања која нису у складу са ЗЈН и подзаконским актима. Најчешћи примјери кршења прописа су:

- ✚ необјављивање планова јавних набавки,
- ✚ дијељење набавки,
- ✚ ограничавајући услови у ТД-у,
- ✚ неупућивање захтјева за доставу понуда по конкурентском захтјеву,
- ✚ непровођење е-аукције,
- ✚ прихватање понуда које нису у складу са условима из ТД-а,
- ✚ недостављање записника,
- ✚ необјављивање одлука о резултатима,
- ✚ непоштивање уговорених обавеза (прекорачења уговора, недостављање гаранција, непоштивање рокова и др.),
- ✚ необјављивање образаца основних елемената уговора и измјена уговора, неподношење извјештаја у систем јавних набавки и др.

Извјештај ревизије учинка на тему „Управљање процесом реализације уговора у поступцима јавних набавки у институцијама БиХ“⁵² указује на то да постоје значајна одступања од ЗЈН-а. Наиме, код више од 85% испитаних уговора дошло је до непоштивања уговорених обавеза и/или немогућности утврђивања свих чињеница везаних за реализацију уговора. Најчешће неправилности се односе на:

- незакључивање уговора по оквирном споразуму,
- недостављање гаранција за уредно извршење уговора,
- нереализација уговорених количина и вриједности код уговора,

⁵¹ 44 од 72 институције на нивоу БиХ

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

- прекорачење уговорених количина,
- неизвјештавање о додијељеним уговорима и реализацији уговора у систему јавних набавки и интернетским страницама уговорних органа.

На незаконито поступање институције БиХ у провођењу јавних набавки указује и велики број уважених жалби. Наиме, у последње три године, КРЖ је уважио 299 од укупно 698 запримљених жалби⁵³.

Да стање није ништа боље ни на другим нивоима власти БиХ указује податак да је за последње три године КРЖ уважио преко четири хиљаде од 10,5 хиљада запримљених жалби.⁵⁴

У поређењу са земљама у окружењу⁵⁵, БиХ предњачи у непоштивању прописа, што се види кроз број уважених жалби у односу на број обавјештења о набавци. Упоредни подаци о броју објављених јавних набавки као и број уважених жалби у БиХ, Србији и Хрватској дати су у наредној табели.

Табела 2: Уважене жалбе у односу на број објављених јавних набавки за БиХ, Србију и Хрватску за 2019. годину

	БРОЈ ОБАВЈЕШТЕЊА О НАБАВКАМА	БРОЈ УВАЖЕНИХ РЈЕШЕЊА ОД СТРАНЕ ИНСТИТУЦИЈЕ НАДЛЕЖНЕ ЗА РЈЕШАВАЊЕ	ПРОЦЕНАТ УВАЖЕНИХ ЖАЛБИ У ОДНОСУ НА БРОЈ ОБАВЈЕШТЕЊА О НАБАВКАМА
БИХ	23.999	1.119	4,7%
СРБИЈА	62.003	514	0,9%
ХРВАТСКА	13.190	519	3,9%

Извор: Извјештај о раду КРЖ-а за 2019. годину, Годишњи извјештај о додијељеним уговорима у поступцима јавних набавки у 2019. години, Извјештај о јавним набавкама у Републици Србији за период 01.01.2019 – 31.12.2019. године, Извјештај о раду Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки у периоду од 01.01.2019. до 31.12.2019. године, Извјештај о раду Државне комисије за контролу поступака јавне набаве за 2019. годину

Из табеле се види да БиХ, у поређењу са земљама у окружењу, има и релативно и апсолутно највећи број уважених жалби.

Претходно наведено је потврђено и код институција из узорка гдје је свака друга запримљена жалба и уважена. Преглед броја жалби за институције из узорка са начином рјешавања за период 2018-2020. година дат је у наредној табели.

⁵³ Уписник предмета КРЖ за 2018., 2019. и 2020. годину

⁵⁴ Извјештаји о раду КРЖ-а за 2018., 2019. и 2020. годину (запримљено 10.750 жалби, а уважено 4.048 жалби).

⁵⁵ Подаци за Србију и Хрватску доступни били само за 2019. годину

Табела 3: Број жалби за институције из узорка са начином рјешавања за период 2018-2020.

	КРЖ усвојио	КРЖ одбацио
МИП	2	1
АС	3	1
УС	2	1
МБ	1	3
КВ	2	3
МЉПИ	4	6
УКУПНО	14	15

Извор: Институције из узорка

Ревизија је код институција из узорка утврдила незаконита поступања која се односе на фазу реализације јавних набавки.

Једна од неправилности које институције чине у фази реализације уговора је прекорачење уговорених вриједности. Пет од шест институција из узорка имале су прекорачење уговорених вриједности најмање код једног уговора за посматрани период. Преглед броја прекорачења уговора институција из узорка у 2018. и 2019. години дат је у наредној табели.

Табела 4: Прекорачења уговора за 2018. и 2019. годину за институције из узорка

ИНСТИТУЦИЈА	БРОЈ УГОВОРА У КОЈИМА ЈЕ ПРЕКОРАЧЕНА УГОВОРЕНА ВРИЈЕДНОСТ	ПРЕКОРАЧЕНА ВРИЈЕДНОСТ СА ПДВ-ом (КМ)
МЉПИ	3	11.314
МБ	3	69.820
МИП	1	32.050
УС	2	2.496
КВ	0	0
АС	2	7.169
УКУПНО	11	122.849

Извор: Институције из узорка

Као што се види из табеле, код свих шест институција констатовани су случајеви прекорачења вриједности реализације уговора/оквирног споразума за 2018. и 2019. годину⁵⁶.

Утврђено је и непоштивање прописа који се тичу транспарентног поступања институција БиХ код објаве основних елемената уговора и измјена уговора.⁵⁷ Преглед поступања институција из узорка код објаве основних елемената уговора за период 2018-2020. година приказан је у наредној табели.

⁵⁶ Подаци о реализацији уговора закључених у 2020. години нису разматрани јер се реализација још одвија у 2021. години и још нису сви реализовани.

⁵⁷ ЗЈН и Упутство о објави основних елемената уговора и измјена уговора, Службени гласник БиХ, број 56/15

Табела 5: Поступања институција код објаве основних елемената уговора

Р.БР.	ИНСТИТУЦИЈА	ОБЈАВА И ПОПУЊЕНОСТ САДРЖАЈА ОБРАЗАЦА ОСНОВНИХ ЕЛЕМЕНАТА УГОВОРА		
		ДА	ДЈЕЛИМИЧНО*	НЕ
1.	АС		√	
2.	УС			√
3.	КВ		√	
4.	МЉПИ	√		
5.	МБ	√		
6.	МИП		√	

*обрасци нису објављени за сваку посматрану годину и/или обрасци не садрже све прописане податке
Извор: Интернетске странице институција из узорка. Провјере су вршене у фебруару и септембру 2021. године.

Већина институција из узорка не објављује обрасце основних елемената уговора и измјена уговора на прописан начин. УС никако не објављује обрасце основних елемената уговора и измјена уговора, а АС⁵⁸ исте није објавио за сваку годину. Код три институције из узорка⁵⁹ је утврђено да објављени обрасци не садрже све потребне податке и то најчешће податке о датуму потпуне реализације и укупно утрошеној вриједности. Само двије институције објављују и попуњавају садржај образаца у складу са прописима.

Институције не објављују све законом прописане податке о реализацији уговора/оквирног споразума.

Такође, утврђено је да МИП никако не уноси у систем јавних набавки податке о појединачним закљученим уговорима по оквирним споразумима из којих се види

реализација оквирних споразума.⁶⁰ У посматраном периоду ова институција је закључила 15 оквирних споразума у вриједности од 1,17 милиона КМ.

Оваква поступања, осим што су незаконита, за посљедицу имају нетранспарентност јавних набавки и ограничавање конкуренције, што може да доведе до набавки по већим цијенама и нерационалног трошења јавних средстава.

Поступања која нарушавају конкуренцију могу се илустровати кроз утврђену појаву само једног понуђача у поступку, чиме се доводи у питање транспарентност поступка и примјена начела једнаког третмана и недискриминације и, на крају, избор понуђача по готово максимално процијењеној вриједности, без постојања конкуренције, што надаље доводи у питање рационално трошење јавних средстава.⁶¹

Такође, незаконитим поступањем уговорни органи се излажу ризицима потенцијалних жалби што продужава вријеме трајања поступка. Ово за посљедицу може да има неблагоприятно обезбјеђење уговора и набавке по уговорима који су истекли.

⁵⁸ АС није објавио за 2020. годину.

⁵⁹ АС, КВ и МИП

⁶⁰ Члан 74. и 75. ЗЈН-а;

⁶¹ Годишњи ревизорски извјештај о главним налазима и препорукама за 2020. годину

Илустрације ради, МБ у 2018. години, због жалбе на поступак јавне набавке, није успио благовремено обезбиједити уговор за набавку хране и прехранбеног материјала. Посљедица истог је наставак набавке по уговору који је истекао и то у износу од најмање 40.000 КМ.

Поред ових незаконитих поступања, ревизија је анализирао и утврдила и друге слабости у процесу јавних набавки о којима се говори у наставку поглавља.

3.1.2. Благовременост у јавним набавкама

Институције БиХ касне у доношењу и објави планова јавних набавки, а нарочито у покретању и провођењу поступака јавних набавки.

Извјештаји финансијске ревизије за 72 институције БиХ за посљедње три године, указују на то да код 12 институција постоје слабости које се тичу благовременог поступања код доношења и објаве планова јавних набавки, покретању поступака јавне набавке и провођењу поступака.

На неблаговременост јавних набавки у институцијама БиХ указује и Извјештај ревизије учинка из 2017. године, на тему „Благовременост поступака јавних набавки у институцијама БиХ“⁶² гдје је констатовано да је чак скоро 60% поступака јавних набавки из узорка покренуто након планираних рокова, а приближно 90% поступака није завршено у роковима који су предвиђени плановима јавних набавки.

Ревизија је такође, и код институција из узорка утврдила неблаговремено поступање. КВ није благовремено донио план јавне набавке за 2019. и 2020. годину⁶³ иако је већину набавки⁶⁴ покренуо прије доношења планова јавних набавки. Међу набавкама које су покренуте су биле и набавке великих вриједносних разреда и то најмање седам набавки укупне процијењене вриједности скоро милион КМ⁶⁵.

Утврђена су кашњења у доношењу и објави планова јавних набавки као и у покретању поступака јавних набавки.

Код већине институција из узорка⁶⁶ су утврђена кашњења у покретању поступака јавних

набавки. Илустрација кашњења у покретању поступака јавних набавки за период 2018-2020. година дата је у наредној табели.

⁶² Извјештај ревизије учинка „Благовременост поступака јавних набавки у институцијама БиХ“

⁶³ План јавних набавки за 2019. годину донесен у новембру 2019. године, а Одлука о привременом финансирању донесена у децембру 2018. године; План јавних набавки за 2020. годину донесен у септембру 2020. године, а Одлука о привременом финансирању у децембру 2019. године.

⁶⁴ У 2019. години КВ је од покренутих 35 поступака јавних набавки, 27 покренуо прије доношења плана јавних набавки укупне процијењене вриједности 1.183.374 КМ, а у 2020. години укупно је покренуо 33 поступка од чега је 14 покренуто прије доношења плана јавних набавки, а процијењена вриједност истих износи 236.802 КМ.

⁶⁵ У 2019. години 5 набавки у износу од око 800 хиљада КМ, а у 2020. години 2 набавке у износу од око 150 хиљада КМ.

⁶⁶ МИП, МЉПИ, КВ, АС и УС

Табела 6.: Преглед кашњења у покретању јавних набавки и вриједност поступака који нису покренути

Р. БР.	ИНСТИТУЦИЈА	БРОЈ ПЛАНИРАНИХ ПОСТУПАКА	БРОЈ ПОСТУПАКА КОЈИ СЕ КАСНИЛО У ПОКРЕТАЊУ ПРЕКО 2 М.ЈЕСЕЦА	БРОЈ ПОСТУПАКА КОЈИ НИСУ ПОКРЕНУТИ	ВРИЈЕДНОСТ ПОСТУПАКА КОЈИ НИСУ ПОКРЕНУТИ
1.	АС	105	4	42*	680.299*
2.	УС	181	5	7	36.300
3.	КВ	112	6	2	1.500
4.	МИП	114	5	19	1.470.913
5.	МЉПИ	98	11	6	78.341
6.	МБ	55	5	4	1.782.423
	УКУПНО	665	36	80	4.049.776

Извор: Институције из узорка

*Код АС-а је у планиране, а непокрену поступке ушло и 7 набавки из 2018. године које се односе на комуналне услуге, електричну енергију, плин, закуп у укупном износу око 300 хиљада КМ. Према достављеној табели из АС-а ови поступци се воде као непокренути.

Код скоро 20% планираних поступака јавних набавки је утврђено неблаговремено покретање. Од тога више од пола није ни покренуто и то у процијењеној вриједности од око четири милиона КМ.

Кашњења институција БиХ у покретању и провођењу јавних набавки могу имати негативан утицај на резултате цијелог процеса јавних набавки и довести до проблема у реализацији активности због којих је институција основана и проблема у пружању услуга грађанима.

Посљедице неблаговременог покретања могу бити набавке без важећих уговора или набавке по основу уговора из ранијих периода.

Илустрације ради, МП је, у 2018. години,⁶⁷ прекорачио уговорене вриједности код најмање два уговора. Уговор за авиокарте је прекорачен за 35%, односно за сса 27.000 КМ, а уговор за гориво за 7% (сса 7.000 КМ).

Такође, ИНЛ је, у 2020. години,⁶⁸ прекорачио уговорене вриједности код најмање два уговора. Уговор за набавку горива је прекорачен за сса 42.000 КМ, а уговор за осигурање возила за сса 12.000 КМ.

⁶⁷ Извјештај финансијске ревизије МП-а за 2018. годину

⁶⁸ ⁶⁸ Извјештај финансијске ревизије ИНЛ-а за 2020. годину

3.1.3. Намјенске јавне набавке

Институције БиХ често мијењају планове јавних набавки и у потпуности их се не придржавају. Непокретање планираних поступака, честе измјене планова и провођење набавки које нису планиране указују на слабост намјенског коришћења средстава у процесу јавних набавки.

Налази из извјештаја финансијске ревизије за 72 институције БиХ за посматрани период указују на то да је код најмање пет институција утврђено ненамјенско провођење јавних набавки (није дошло до покретања планиране набавке, провођење набавки које нису планиране).

И код институција из узорка је утврђено ненамјенско провођење јавних набавки. Од укупно 665 планираних поступака јавних набавки за све институције из узорка у посматраном периоду чија је вриједност око 21 милион КМ, није реализован сваки осми, у укупној процијењеној вриједности од око четири милиона КМ⁶⁹.

Да постоје слабости у намјенском провођењу јавних набавки указује и податак да је свака институција из узорка у посматраном периоду мијењала планове јавних набавки⁷⁰, одустајањем од набавки и додавањем нових набавки. Број доданих поступака набавки чија је вриједност виша од два милиона КМ је преко 90.⁷¹ Подаци о доданим и избрисаним набавкама институција из узорка презентовани су у наредној табели.

Табела 7: Преглед измјена планова

ИНСТИТУЦИЈА	БРИСАЊЕ НАБАВКИ	ВРИЈЕДНОСТ БРИСАНИХ (КМ)	ДОДАВАЊЕ НОВИХ НАБАВКИ	ВРИЈЕДНОСТ НОВИХ НАБАВКИ (КМ)
МБ	2	11.111	13	1.186.000
КВ	9	451.459	16	236.130
МИП	0	0	5	78.500
МЉПИ	14	142.747	4	41.153
АС	4	25.384	13	358.692
УС	0	0	42	165.800
УКУПНО	29	630.701	93	2.066.275

Извор: Институције из узорка

Код МБ-а је утврђено да су проведене набавке које нису биле предвиђене плановима набавки. Наиме, планови набавки за посматрани период не садрже набавке које су

⁶⁹ У овај број и вриједност улазе и планирани поступци за 2019. годину који се тичу капиталних улагања, а који због неусвајања буџета ниси ни могли бити покренути и то у вриједности око 600 хиљада КМ.

⁷⁰ Под измјенама планова јавних набавки ревизија је подразумијевала само измјене унутар донесених кварталних и годишњих планова.

⁷¹ У број доданих набавки не улазе набавке из донаторских средстава чија је процијењена вриједност око 2 милиона КМ.

проведене директним споразумима, а овим поступком су додијељена 74 уговора, укупне вриједности сса 140 хиљада КМ⁷².

Могућа посљедица је да се великом броју институција БиХ није могло удовољити према буџетском захтјеву, а са друге

Четири милиона КМ одобрених средстава за три године није искоришћено за набавке

стране институције које су и имале средстава нису их искористиле. Тако је за набавке институција из узорка остало нереализовано око четири милиона КМ јер нису реализовани планирани поступци

јавних набавки за које су била обезбијеђена средства.

Непровођење планираних поступака јавних набавки може да за посљедицу има необезбјеђивање потреба, незаконит наставак реализације по истеклим уговорима и тиме довођење у повољнији положај одређених добављача, као и набавку роба и услуга по неповољнијим условима него је то стање на тржишту. Такође, и провођење поступака који нису планирани може да има за посљедицу смањење конкуренције и ризик од набавки по вишим цијенама.

3.1.4. Транспарентност јавних набавки

Поред кршења прописа о јавним набавкама који се тичу транспарентног поступања, институција БиХ не предузимају активности на унапређењу транспарентности.

Прегледом интернет страница 72 институције БиХ, ревизија код трећине институција није пронашла објаве планова јавних набавки за први и/или други квартал 2021. године⁷³ као ни објаву основних елемената уговора и измјена уговора за неку од година из периода 2018-2020. година⁷⁴.

За институције из узорка је утврђено да двије⁷⁵ од шест немају објављене све планове јавних набавки за први и/или други квартал 2021. године.

Отежан је преглед информација о јавним набавкама на интернетским страницама

Информације о јавним набавкама на интернет страницама институција БиХ нису лако доступне.

институција БиХ. Четвртина институција нема посебну секцију за јавне набавке што значајно отежава претрагу података. Већина институција које имају посебну секцију, објаву података

⁷² Податак са Портала јавних набавки

⁷³ Провјера вршена прегледом интернетских страница у јуну 2021. године.

⁷⁴ Провјера вршена у фебруару 2021.

⁷⁵ МБ има објаву само допуне плана за период јануар-јун 2021. године, али је иста објављена тек у јуну 2021. године, УС нема за I квартал (објављена је само измјена).

врши на једном мјесту, без разврставања по врсти докумената и времену објаве, што такође отежава претрагу истих.

Доступност објављених података о јавним набавкама код институција из узорка презентована је у наредној табели.

Табела 8: Доступност информација о јавним набавкама на интернетским страницама

Р. БР.	ИНСТИТУЦИЈЕ	ПОСЕБНА СЕКЦИЈА ЗА ЈАВНЕ НАБАВКЕ	ПОДСЕКЦИЈА ЗА ЈАВНЕ НАБАВКЕ	РАЗВРСТАНИ ПОДАЦИ ПО СЕКЦИЈИ/ ПОДСЕКЦИЈИ
	АС		√	√
	КВ	√		
	УС		√	
	МЉПИ	√		√
	МИП	√		√
	МБ	√		

Извор: интернетске странице институција из узорка

Из претходне табеле се види да четири институције имају посебне секције за јавне набавке, а двије немају, већ податке приказују у подсекцијама. Половина институција немају документе разврстане по врстама унутар секција/подсекција.

Добар примјер доступности информација о јавним набавкама је МЉПИ, што је приказано и наредном илустрацијом.

Илустрација 1. Транспарентност презентације информација МЉПИ.

The screenshot shows the website of the Ministry of Human Rights and Refugees of Bosnia and Herzegovina. The page is titled 'Plan nabavki' (Procurement Plan). It features a navigation menu with options like 'Početna', 'Javne nabavke', and 'Plan nabavki'. The main content area includes a search bar and a list of procurement plans. The list is filtered by 'Početni datum' and 'Krajnji datum'. The visible entries are:

- 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

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

Иако је систем јавних набавки омогућио објаву планова јавних набавки на порталу јавних набавки, што је добра пракса земаља у окружењу⁷⁶, од 72 институције, само је девет објављивало своје планове за једну или више година посматраног периода⁷⁷. У наведених девет институција не улази ниједна институција из узорка.

Посљедица оваквих поступања је да учесници у поступцима јавних набавки и остали заинтересовани остају ускраћени за битне информације о планираним јавним набавкама и реализацији уговора. Боља доступност информација о планираним јавним набавкама јача конкуренцију, што може да допринесе јефтинијим набавкама.

3.2. Организација процеса јавних набавки у институцијама БиХ

У овом дијелу презентовани су подаци који говоре на који начин су институције из узорка, као уговорни органи, организовале процес јавних набавки и које су слабости тако организованог процеса. Ревизија је у фокусу имала фазе планирања и реализације јавних набавки као дијелова процеса који нису уређени ЗЈН-ом.⁷⁸

Институције БиХ нису организовале процес јавних набавки који омогућава законито, благовремено, намјенско и транспарентно коришћење јавних средстава. Утврђене су слабости у успостављеном начину организовања и примјени истог.

Иако све институције из узорка имају интерне акте којима се уређује процес јавних набавки, већина институција није довољно уредила послове планирања и реализације јавних набавки. Нису јасно утврђени начини поступања, вријеме као и задужења и одговорности. Институције нису успоставиле праћење, анализе, извјештавање, нити утврђују проблеме, узроке и одговорности са циљем унапређења процеса јавних набавки.

3.2.1 Организација планирања јавних набавки

Ни код једне институције из узорка није утврђено да се планирање јавних набавки и буџета за набавке заснива на документованим анализама стварних потреба и испитивању тржишта те да је у свим случајевима усклађено са динамиком планирања буџета.

Само двије институције⁷⁹ имају интерним актима дефинисано планирање јавних набавки, које је усклађено са процесом планирања буџета. Код три институције⁸⁰ је дефинисано да се планирање јавних набавки врши на основу приједлога/усвојеног

⁷⁶ Прописима Хрватске, која је чланица ЕУ, дефинисан је садржај планова јавних набавки који се објављује обавезно на Порталу јавних набавки у стандардизованом обрасцу.

Прописима Србије⁷⁶ дефинисана је обавеза уговорног органа да план јавних набавки и све његове касније измјене или допуне објави на Порталу јавних набавки и на својој интернетској страници

⁷⁷ Провјера вршена у фебруару 2021. године.

⁷⁸ Провођење јавних набавки је уређено ЗЈН-ом и подзаконским актима донесеним на основу ЗЈН-а.

⁷⁹ КВ и АС (Правилник о јавним набавкама донесен крајем децембра 2020. године)

⁸⁰ МЛПИ, МБ и МИП

буџета, а једна институција⁸¹ нема дефинисано када се и како врши планирање јавних набавки. Међутим, све институције наводе да у пракси планирање јавних набавки започињу упоредо са планирањем ДОБ-а и буџета.

Праксе планирања јавних набавки испитиване су кроз планирања три предмета набавки који су заједнички код свих институција из узорка (канцеларијски материјал, компјутерски материјал и компјутерска опрема) за период 2018-2020. година. Испитиван је начин исказивања потреба као и основ за утврђивање планираних количина и процијењене вриједности за планирање буџета.

Двије институције⁸² нису доставиле документацију којом се потврђује када су и на који начин планирале потребе за тестираним набавкама.

Остале институције⁸³ су доставиле дјелимичну документацију којом се утврђује начин планирања. Документација није достављена за све тестиране предмете набавки.⁸⁴ Ниједна од ових институција није нам документовала начин на који је дошла до процијењене вриједности тестираних набавки. Већина институција наводи да планирање потребе за робама/радовима који се континуирано набављају (канцеларијски и компјутерски материјал итд.) планирају на основу реализације из претходне године, стања на залихама и истраживању тржишта, али исто не документују.

На слабости у организовању планирања јавних набавки у институцијама БиХ указано је и кроз извјештај ревизије учинка „Благовременост поступака јавних набавки у институцијама БиХ“. У извјештају, између осталог, се наводи слједеће:

- ☛ Процес планирања јавних набавки већина тестираних институција почиње након усвајања буџета институција БиХ.
- ☛ Интерним правилницима који се односе на процес јавних набавки само у три од девет институција из узорка је детаљније прописан начин планирања јавних набавки и сегрегација дужности у планирању.
- ☛ Анализом поступака јавних набавки у институцијама из узорка, од 77 поступака који су каснили, ниједан није у спису садржавао документовану анализу тржишта.

Планирање набавки без претходно проведених истраживања може да доведе до погрешних процјена потребних средстава. Потцијењена вриједност набавке угрожава могућност набавке и задовољења потреба институција. С друге стране, прецијењене вриједности за посљедицу имају резервисање више средстава у буџету од стварно потребних. У условима ограниченог буџета, пракса резервисања прекомјерних средстава за једну набавку ускраћује расположива средства за друге потребе и за друге институције.

⁸¹ УС

⁸² МЉПИ и УС

⁸³ МИП, КВ, АС и МБ

⁸⁴ МИП (канцеларијски материјал и компјутерски материјал за 2018, 2019. и 2020. годину); АС (канцеларијски материјал за 2019. годину); МБ (канцеларијски материјал за 2018. и 2019., компјутерски материјал за 2018, компјутерска опрема за 2018.)

Институције из узорка за само три врсте набавки у 2018. и 2019. години⁸⁵ нису утрошиле око 40% планираних средстава.⁸⁶ Планирани износ за набавке је био око 960 хиљада КМ, а није реализовано око 400 хиљада КМ.

На планирање потреба за јавним набавкама, као и буџета за исте, свакако утичу и активности надлежних институција које се тичу благовременог припремања и усвајања ДОБ-а и буџета.

Неизвјесност везана за усвајање буџета утиче на одлуке уговорних органа о планирању јавних набавки, нарочито оних које се тичу капиталних издатака. Исто може да има утицај на планиране циљеве институције и пружање услуга.

3.2.2. Организација праћења реализације уговора

Већина институција из узорка нема успостављено праћење по појединачним ставкама набавке.

Иако све институције из узорка имају интерно прописану обавезу праћења реализације по појединачним уговорима, само су двије⁸⁷ институције предочиле евиденције о праћењу појединачних уговора за све тестиране набавке које садрже све релевантне

Институције нису успоставиле праћење реализације уговора/оквирних споразума о јавним набавкама по свим елементима уговора (предмети, количине, цијене, вриједност, вријеме, гаранције и др).

појединачне показатеље (уговорене и реализоване предмете, количине и цијене итд.). Институције из узорка већином праћење уговора проводе кроз обавезне обрасце о објави основних елемената уговора и измјена уговора који набавку прати само с аспекта

укупне вриједности реализације, о чему је детаљније писано у поглављу 3.1.1 овог извјештаја.

Изостанак праћења реализације уговора повећава ризик прекорачења количина или цијена или предмет који нису предвиђени уговором. Претходно, осим што представља кршења ЗЈН-а може да доведе у повољнији положај понуђача од којег се врше набавке, а тиме, у зависности од кретања стања на тржишту, и до набавки по повећаним цијенама. Исто тако, изостанак праћења у случајевима слабе реализације може да утиче на одлуке институције код планирања будућих набавки и указује на нерационално коришћење јавних средстава, јер су за исте била обезбијеђена средства.

⁸⁵ 2020. година није узета у разматрање зато што се дио уговора још увијек реализује у току 2021. године

⁸⁶ У овај износ нису укључене планиране набавке компјутерске опреме за 2019. годину у износу од 93.903 КМ јер је буџет усвојен крајем децембра 2019. године и читаву годину није било капиталних набавки.

⁸⁷ МБ и МЉПИ

На исте слабости управљања реализацијом уговора указала је и ревизија учинка извјештајем „Управљање процесом реализације уговора о јавним набавкама у институцијама БиХ“.⁸⁸

Пројекат праћења реализације уговора и извјештавање о реализацији кроз надоградњу ИСФУ модула, је уведен код пет⁸⁹ институција из узорка, а само су двије⁹⁰ почеле са примјеном истог. Ефекти истог ће се моћи вредновати у наредном периоду.

Према прегледу који нам је достављен из МФТ-а, код 50 институција код којих је исти уведен, само њих осам је почело да користи исти, с тим да је степен различит од институције до институције. Неке су уносиле само укупне вриједности уговора, а неке и појединачне предмете из уговора. Такође, битно је истаћи да коришћење овог модула није обавеза институцијама, али би требала да допринесе бољем праћењу реализације уговора.

Слабости у праћењу реализације уговора у коначници могу да доведу у питање сврху цијелог процеса јавних набавки. Ако се не прати оно што је уговорено, може да дође до одступања. Одступања доводе до питања зашто је исто уговорено и зашто је исто планирано. Свако одступање од уговореног је могло да утиче на избор најповољнијег понуђача кроз креирање услова у тендерској документацији, а који приликом реализације нису испуњени.

3.2.3. Капацитети за обављање послова јавних набавки

У већини институција из узорка постоје и проблеми у обезбјеђивању капацитета за обављање послова јавних набавки.

У наставку дајемо преглед стања у институцијама из узорка.

Од шест институција из узорка, њих пет⁹¹ је правилницима о организацији и систематизацији утврдило радна мјеста за послове јавних набавки. Поред КВ која нема систематизована радна мјеста за јавне набавке и тај проблем рјешава ангажовањем по основу уговора о дјелу, и друге институције⁹² имају проблем попуњености радних мјеста за јавне набавке. Тако у МИП-у, од два систематизована радна мјеста за јавне набавке, посљедњих 10 година те послове је обављао само један запослени. Након одласка тог запосленог, мјесто је попуњено, али лицем које нема искуство на овим пословима. Такође, у АС-у, од два систематизована радна мјеста, није попуњено ниједно, већ су послови прераспоређени на друге запослене и то без неког формалног акта. У МБ-у је скоро три године мјесто службеника за јавне набавке било непопуњено, па су послови били распоређени у највећем дијелу на комисије за јавне набавке и шефа Одсјека.

⁸⁸ <http://www.revizija.gov.ba/Content/OpenAttachment?Id=cbf4a734-5609-4f29-aef5-79ad50248e01&langTag=sr>

⁸⁹ КВ, МБ, МЉПИ, АС и УС

⁹⁰ КВ и УС

⁹¹ МИП, МЉПИ, МБ, АС и УС

⁹² МИП, АС и МБ

Осим претходног, ни сви службеници за јавне набавке нису прошли обуку АЈН-а. Тренутно је само код двије институције (УС и МЉПИ), по један службеник прошао обуку АЈН-а.

Све претходно наведено могло је да утиче на број утврђених неправилности и слабости у процесу јавне набавке.

3.2.4. Праћење и анализе процеса

Институције из узорка нису успоставиле праћење, анализу, нити утврђују проблеме, узроке и одговорности са циљем унапређења процеса јавних набавки.

Само двије институције из узорка⁹³ имају интерним актима дефинисану обавезу извјештавања о реализацији планова јавних набавки и о истом дјелимично извјештавају. Извјештаји УС-а садрже само податке о статусу поступка и исти су усвојени од стране руководства. МБ нам је предочио само извјештај за 2018. годину који садржи све поступке са статусом и временом трајања појединих активности, без доказа да је исти разматрало руководство.

Иако су институције из узорка биле упознате са незаконитостима и слабостима кроз извјештаје финансијске ревизије, као и кроз уважене жалбе, ниједна није анализирала процес са циљем утврђивања узрока проблема, одговорности и предлагања мјера за унапређење.

Илустрације ради, свака од институција из узорка је у посматраном периоду имала одређени број уважених жалби. Преглед броја жалби за институције из узорка са исходом дат је у наредној табели.

Табела 10: Број жалби по институцијама са исходом за период 2018-2020

	УО усвојио	КРЖ усвојио	КРЖ одбацио
МИП	2	2	1
АС	2	3	1
УС	/	2	1
МБ	/	1	3
КВ	4	2	3
МЉПИ	/	4	6
УКУПНО	8	14	15

Извор: Институције из узорка

Само код шест институција из узорка, за посљедње три године за примљено је 37 жалби од чега су 22 уважене.

Међутим, ни у једној од институција из узорка за период 2018-2020. година није било покретања питања утврђивања одговорности за учињене пропусте. Није се

⁹³ МБ и УС

утврђивала одговорност за непокретање поступака јавних набавки, кашњења у покретању и провођењу истих, као и за пропусте због којих су уважене жалбе на поступке јавних набавки.

Изостанак утврђивања одговорности може да води до понављања истих пропуста и даљњих посљедица по институцију.

Свака поднесена жалба обуставља поступак јавне набавке до доношења одлука КРЖ-а. То утиче на трајање поступка набавке и може за посљедицу да има неблагоприятно обезбјеђење потреба или уопште необезбјеђење потреба битних за обављање послова институције.

3.3. Праћење, анализа и унапређење система јавних набавки

У овом дијелу презентовани су налази који указују на то да Савјет министара, АЈН и КРЖ нису ефикасни у провођењу праћења, анализе и унапређења система јавних набавки.

3.3.1. Активности Савјета министара

Савјет министара није обезбиједио праћење, анализу и евалуацију успостављеног система јавних набавки, нити је благовремено предузимао активности на унапређењу и усклађивању система јавних набавки са прописима ЕУ.

Стратегија развоја јавних набавки БиХ за период 2016-2020. година⁹⁴ је истекла, али знатан дио активности није реализован, укључујући и онај кључни који се тиче усклађивања ЗЈН-а са ЕУ прописима.⁹⁵ Тренутни ниво усклађености ЗЈН-а (укључујући и измјене у процедури) је око 67%.⁹⁶ Одговорне институције, АЈН и КРЖ, нису извјештавале Савјет министара о имплементацији на начин предвиђен Стратегијом⁹⁷, нити је Савјет министара тражио информације о истој.

Преглед реализације активности планираних Акционим планом 2016-2017. Стратегије развоја јавних набавки 2016–2020. годину налази се у Прилогу број 3.

Са активностима усклађивања ЗЈН-а са ЕУ прописима се каснило у старту и исте још нису завршене. Савјет министара је именовао Радну групу⁹⁸ за израду Нацрта закона о измјенама и допунама ЗЈН-а са циљем постепеног усклађивања са директивама ЕУ те побољшању постојећих законских рјешења и отклањања техничких недостатака

⁹⁴ 77. сједница Савјета министара од 13.10.2016.

⁹⁵ Према једином Акционом плану Стратегије који се односи на период 2016-2017, од 20 планираних активности, реализовано је 11, двије су дјелимично реализоване, а седам није реализовано.

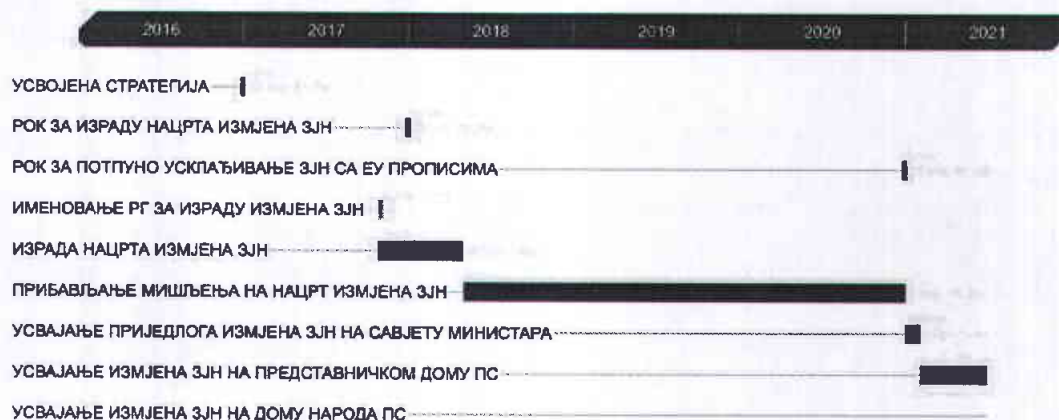
⁹⁶ ДЕИ -табеле усклађености по директивама

⁹⁷ Предвиђено је да ће мониторинг и препоруке проводити АЈН и КРЖ у координацији са институцијама које су обухваћене активностима Стратегије. Акциони планови за сваку годину ће садржавати информације о реализованим активностима и разлозима нереализованих.

⁹⁸ Одлука о оснивању Радне групе за израду Нацрта закона о измјенама и допунама Закона о јавним набавкама од 10.10.2017. година, Службени гласник БиХ број 83/17

важећег ЗЈН-а. Динамика рада на усклађивању ЗЈН-а са прописима ЕУ представљена је у наредном дијаграму.

Дијаграм 1. Динамика активности на измјенама ЗЈН-а са ЕУ прописима



Утврђено је да задаци Радне групе за израду Нацрта измјене и допуне ЗЈН-а нису јасно дефинисане јер накнадне измјене Нацрта, извршене од АЈН-а по основу мишљења надлежних институција, нису разматране и прихваћене од Радне групе.

Нацрт измјена и допуна ЗЈН-а које је АЈН достављао Савјету министара је више пута враћан јер АЈН материјале није припремио и доставио у складу са прописима којима је регулисано припремање и достава материјала за Савјет министара. Такође, Одбор АЈН-а првобитно није био укључен у разматрање Нацрта измјена иако је исти надлежан да разматра и унапређује систем јавних набавки, а измјене ЗЈН се свакако тичу система јавних набавки.

Неке од новина које предвиђају измјене и допуне ЗЈН које су у процедури, могле би да унаприједи процес и у дијелу слабости које су идентификоване у поглављима 3.1. и 3.2., нарочито у дијелу који се тиче налаза за организацију процеса (утврђивање организације, планирање и реализација) и транспарентност у свим фазама процеса јавних набавки. Неке од тих измјена су:

- утврђивања обавезе уговорним органима доношења интерног акта којим се прописује и уређује организација и ефикасно вршење набавне функције унутар уговорног органа⁹⁹ водећи рачуна о врсти послова које обавља, организацији, величини, кадровским капацитетима, евентуалној децентрализованости подручних јединица и другим питањима;
- прописивање обавезе уговорним органима да својим интерним актом, којим регулишу унутрашњу организацију, пропишу и радно мјесто службеника за јавне

⁹⁹ начин циркулисања документације везане за јавне набавке, конкретна задужења службеника и административног особља који проводе јавне набавке или су у одређеној вези с истим, рокове за поступање, начин именовања и евентуалну ротацију чланова комисија за набавку и сва друга односна питања

набавке¹⁰⁰, те обавезе да истим омогуће похађање обука које организује и одржава АЈН;

- утврђивања садржаја плана набавки, обавезе доношења привременог плана набавки у случају неусвајања буџета, скраћење рока за објаву плана и обавеза објаве на Порталу јавних набавки цијелог плана јавних набавки (са малим и великим разредима);
- увођења обавезе претходне провјере тржишта те документовање истог¹⁰¹;
- прецизирања подјеле набавке на лотове¹⁰²;
- поједностављења директних споразума (не треба се више доносити одлука о покретању);
- прецизирање поступака код малих вриједносних разреда са аспекта истоврсности предмета набавке;
- обавезе објаве основних елемената уговора за све поступке јавне набавке на Порталу јавних набавки (са јасним изузецима);
- обавезе објаве информације на Порталу јавних набавки за преговараче без објаве обавјештења.

Савјет министара не разматра редовно све материјале¹⁰³ које му доставља АЈН, а који садрже информације о слабостима и пропустима, одређеним узроцима и начинима унапређења у систему јавних набавки. Савјет министара није разматрао ниједан од ових докумената за 2018. годину¹⁰⁴, а за 2019. годину није усвојен Извјештај о раду АЈН-а¹⁰⁵.

¹⁰⁰ Уговорни орган чији је буџет за набавке једнак или већи од 1.000.000,00 КМ интерним актом уређује радно мјесто службеника за јавне набавке. Уговорни орган обезбјеђује да у поступцима набавке чија процијењена вриједност прелази 250.000,00 КМ учествује најмање један службеник за јавне набавке. Уговорни орган који нема стално запосленог службеника за јавне набавке на располагању, може ангажовати службеника за јавне набавке изван уговорног органа, што мора бити посебно образложено.

¹⁰¹ Прије покретања поступка уговорни орган проводи провјеру тржишта у сврху припреме набавке и информисања привредних субјеката о својим плановима и захтјевима у вези с набавком. У ту сврху уговорни орган може тражити или прихватити савјет независних стручњака, надлежних органа или учесника на тржишту. О претходној провјери тржишта сачињава се писана забиљешка о свим радњама и поступцима и улаже у предмет списка. Тај савјет може се користити у планирању и провођењу поступка набавке, под условом да тај савјет не доводи до нарушавања тржишне конкуренције, те да не крши принцип забране дискриминације и транспарентности.

¹⁰² Уговорни орган може подијелити предмет набавке на лотове на основу објективних критеријума нпр. према врсти, карактеристикама, намјени, мјесту или времену испуњења. У том случају одређује се предмет примјењујући правила груписања из Јединственог рјечника јавне набавке, кода и величину појединог лота, узимајући у обзир могућност учешћа малих и средњих привредних субјеката у поступку јавне набавке.

¹⁰³ годишње планове и извјештаје о раду, извјештаје о додијељеним уговорима и праћењу поступка јавних набавки

¹⁰⁴ ГССМ је 06.02.2020. године обавијестио АЈН да Извјештај о раду АЈН-а за 2018. годину, Годишњи извјештај о додијељеним уговорима у поступцима јавних набавки у 2018. години и Извјештај о праћењу поступка јавних набавки за 2018. годину неће бити разматрани на Савјету министара због дуге временске дистанце у односу на доставу и зато што су неки и били предмет ранијег сазива.

¹⁰⁵ 33. сједница Савјета министара од 15.04.2021. године: Након обављених консултација, у другом кругу гласања у складу са чланом 18. ст. (3) Закона о Савјету министара, Савјет министара није усвојио закључак да се „Усвоји Извјештај о раду АЈН за 2019. годину – други круг гласања“, на начин да је за исти било седам гласова ЗА и три гласа ПРОТИВ.

И Парламентарна скупштина је од Савјета министара тражила унапређење система јавних набавки.¹⁰⁶ Иако је Савјет министара за исте задужио одређене институције¹⁰⁷, нису нам предочени докази који потврђују да је Савјет министара испратио реализацију ових закључака.¹⁰⁸

АЈН и КРЖ већ дужи низ година указују на потребу повећања броја запослених у оквиру постојеће организације и систематизације. Међутим, Савјет министара није предузео активности на рјешавању овог проблема иако се на исто обавезао усвојеном Стратегијом као и Акционим планом за реализацију приоритета из Аналитичког извјештаја Европске комисије.¹⁰⁹

3.3.2. Активности АЈН-а

АЈН је предузимао одређене активности на унапређењу система јавних набавки, међутим утврђене су и одређене слабости које наводимо у наставку. АЈН није припремио све подзаконске акте и није вршио анализу система јавних набавки у сврху његовог унапређења. Такође, АЈН није на прописан начин извјештавао о систему јавних набавки, а предузете мјере кроз праћење поступака јавних набавки нису биле довољне у превенцији кршења прописа о јавним набавкама.

АЈН није доносио акционе планове за сваку годину, како је предвиђено Стратегијом, нити је извјештавао Савјет министара о реализацији Стратегије.

Утврђено је да за посматрани период нису припремљени ни донесени планирани подзаконски акти. АЈН није донио нити доставио Савјету министара на усвајање ниједан подзаконски акт планиран Стратегијом и програмима рада АЈН-а за посљедње три године. Стратегијом је било планирано доношење два, а годишњим програмима рада седам подзаконских аката. Израда и доношење неких од ових подзаконских аката је одложена због чекања на усвајање измјена ЗЈН-а¹¹⁰, а други су у фази дораде или на Одбору АЈН-а.¹¹¹ Преглед планираних

¹⁰⁶ [http://static.parlament.ba/doc/109069_\(B\)Zapisnik.pdf](http://static.parlament.ba/doc/109069_(B)Zapisnik.pdf); Закључцима је тражено: обезбјеђење функционисања система заједничких набавки за полицијске агенције на нивоу БиХ; успостава система праћења и извјештавања о планираним и проведеним јавним набавкама, разлозима непровођења или кашњења у провођењу јавних набавки, са циљем јачања одговорности институција БиХ; разматрање могућности повећања одговорности и утврђивања система санкционисања менаџмента институција БиХ у случајевима дугогодишњег неуспјелог провођења јавних набавки.

¹⁰⁷ 136. сједница Савјета министара од 20.03.2018. година (за први закључак задужено Министарство безбједности, за други све институције Савјета министара (да о провођењу овог закључка најмање једанпут годишње информишу Савјет министара), и за трећи: АЈН.

¹⁰⁸ Предочена нам је само документација којом се потврђује да је АЈН извршио свој закључак. Међутим, и тај материјал је касније изузет јер је АЈН навео да је исто садржано у Нацрту измјена и допуна ЗЈН-а.

¹⁰⁹ Ванредна сједница Савјета министара од 15.10.2019. године, https://www.vijeceministara.gov.ba/saopstenja/sjednice/zakljucci_sa_sjednica/default.aspx?id=31427&langTag=bs-BA.

Усвојен Акциони план Аналитичког извјештаја Европске комисије предвиђа усвајање новог правилника о унутрашњој организацији АЈН-а и ново запошљавање по пет службеника у АЈН-у и КРЖ-у.

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

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

подзаконских аката из Стратегије и програма рада АЈН-а за период 2018-2020. година налази се у Прилогу број 4.

Анализа стања, проблема и приједлога за унапређење у систему јавних набавки није извршена за посљедње четири године. Кроз редовне годишње извјештаје АЈН указује на стање и проблеме у одређеним сегментима. Међутим, недостаје свеобухватна анализа и оцјена стања у систему јавних набавки са конкретним приједлозима за унапређење. Ово је нарочито значајно имајући у виду да АЈН посљедње двије године у плановима рада наводи израду новог ЗЈН-а.

Извјештаји АЈН-а о праћењу поступака јавних набавки указују како на поступања супротна ЗЈН-у, слабости у фазама планирања и реализације, тако и на слабости у организовању процеса јавних набавки код уговорних органа на свим нивоима БиХ.¹¹² Међутим, извјештаји не дају јасне податке о броју и врсти утврђених неусклађености поступака са ЗЈН-ом и предузетим активностима по истим. Из извјештаја се не види код колико је поступака који су праћени утврђено поступање које није у складу са ЗЈН-ом. Такође, из извјештаја се не види колико је уговорних органа исправило поступање, а колико није.

Услијед ових недостатака ревизија се није могла увјерити да је за свако утврђено непоставање у складу са ЗЈН-ом поднесена и прекршајна пријава за коју су били испуњени услови¹¹³. Илустрација поднесених захтјева за покретање прекршајног поступка за посљедње три године дата је у наредној табели.

Табела 11: Број поднесених захтјева за покретање прекршајног поступка са исходом за период 2018-2020. година

ГОДИНА	БРОЈ ПРОЦЕСУИРАНИХ ПРЕДМЕТА ПРАЂЕЊА	БРОЈ ПОДНЕСЕНИХ ЗАХТЈЕВА ЗА ПОКРЕТАЊЕ ПРЕКРШАЈНОГ ПОСТУПКА
2018.	225	4
2019.	347	27
2020.	521	26

Извор: Извјештаји о праћењу поступака јавних набавки за 2018, 2019. и 2020. годину

С обзиром на то да процесуирани предмети представљају поступања која нису усклађена са ЗЈН-ом и подзаконским актима, АЈН је давао прилику уговорним органима да исправе грешку. Према наводима АЈН-а, прекршајне пријаве су поднесене само у случајевима када институције нису поступиле по захтјеву АЈН-а и нису образложиле своја поступања.

Без обзира на то што је циљ праћења поступака едукација и отклањање уочених неправилности у појединачним поступцима јавних набавки и сам АЈН је констатовао да превентивно и едукативно дјеловање и није постигло очекиване резултате и да је потребно интензивирати активности прекршајних пријава.¹¹⁴

¹¹² Извјештаји о праћењу поступака јавних набавки за 2018., 2019. и 2020. годину, Прилог бр. 5

¹¹³ Члан 116. ЗЈН-а (У случајевима када није било поступака по жалби, АЈН подноси прекршајну пријаву код надлежног суда за прекршаје, када утврди повреду овог закона које су у њеној надлежности)

¹¹⁴ Извјештаји о праћењу поступака јавних набавки за 2019. и 2020. годину

Један од проблема са којима се АЈН суочава у обављању послова из своје надлежности је и питање кадровских капацитета. Проблематика капацитета и потреба јачања истих се наводи у извјештајима АЈН-а, као у извјештајима СИГМА-е и Европске комисије¹¹⁵. АЈН кроз своје извјештаје наводи проблем капацитета за унапређење провођења послова дефинисаних ЗЈН-ом, нарочито са аспекта надлежности за организовање обука за предаваче и службенике за јавне набавке, већа овлашћења за праћење поступака јавних набавки, подношење прекршајних пријава, развој електронских система и сл.¹¹⁶ АЈН већ неколико година тражи од Савјета министара доношење одлуке о новом запошљавању¹¹⁷, а и редовно кроз захтјеве за буџет тражи средства за пет нових радних мјеста. Процедура одобравања новог запошљавања још увијек траје, иако је исто стратешко опредјељење Савјета министара, а ни МФТ кроз корекције буџета не одобрава тражена средства за нова запошљавања.

3.3.3. Активности КРЖ-а

КРЖ је предузимао одређене активности на унапређењу система јавних набавки у дијелу правне заштите, међутим утврђене су и одређене слабости које наводимо у наставку.

Праћење примјене ЗЈН-а и подзаконских аката КРЖ врши кроз рјешавање по жалбама.

КРЖ је недовољно урадио када је у питању његова одговорност на унапређењу система и приједлога за унапређење. Такође, КРЖ није на задовољавајући начин извјештавао о правној заштити у систему јавних набавки, нити је у довољној мјери користио могућност покретања прекршајних поступака против одговорних прекршитеља прописа о јавним набавкама.

КРЖ није доносио акционе планове за сваку годину, како је предвиђено Стратегијом, нити је извјештавао Савјет министара о реализацији Стратегије.

КРЖ је каснио у предузимању активности на реализацији планираних задатака из Стратегије. Преко четири године је каснио у доношењу акта којим се усклађује правна пракса, досљедно доношење одлука у сједишту и филијалама тј. успоставља формални

¹¹⁵ <https://parco.gov.ba/2018/02/01/sigma-izvjestaj-za-2017-godinu/>
https://europa.ba/wp-content/uploads/2020/10/lzvjestaj_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%8Dianstvo-u-Evropskoj-uniji.pdf>

¹¹⁶ Правилником о организацији и систематизацији предвиђена су 32 радна мјеста. Буџет се од 2018. године одобрава за 24 радна мјеста, а у последње 3 године стварно су попуњена 23 мјеста.

¹¹⁷ Приједлог одлуке о новом запошљавању, април 2018. године достављен је СМ-у за пет нових запослених, ургенција у септембру 2018. године, још једна ургенција у фебруару 2019. године, па још једна у новембру 2019. године. У мају 2020. године ГССМ обавјештава АЈН да требају припремити нови приједлог одлуке јер се ради о материјалу из 2018. године, као и да исти није садржан у списку материјала за разматрање на сједници СМ-а који им је АЈН доставио у јануару 2020. године. У мају 2020. године АЈН опет шаље допис СМ којим им наглашава значај доношења одлуке о запошљавању јер је у октобру и сам СМ усвојио Акциони план за реализацију приоритета из Аналитичког извјештаја Европске комисије којим се предвиђа усвајање новог правилника о унутрашњој организацији АЈН-а и ново запошљавање по пет службеника у АЈН-у и КРЖ-у.

механизам координације унутар КРЖ-а. Исти је донесен тек у августу 2021. године, а по плану је требао у децембру 2016. године.

Иако је у извјештајима финансијске ревизије неколико година исказивана потреба доношења аката којима ће се системски уредити приступ покретању прекршајног поступка¹¹⁸ правила за исто су донесена тек у мају 2021. године.

За посљедње три године КРЖ је ријетко подносио прекршајне пријаве, нарочито ако се има у виду број жалби који је усвојен. КРЖ је за премете из посљедње три године поднио девет прекршајних пријава¹¹⁹, а уважено је 4.855 жалби. ЗЈН прописује да КРЖ подноси прекршајну пријаву код надлежног суда за прекршаје, када утврди да је било повреда поступка јавне набавке које представљају прекршај у смислу одредби ЗЈН-а. Иако је ЗЈН прописао више врста прекршаја¹²⁰, већина¹²¹ пријава КРЖ-а се односила само на непоступање уговорних органа по рјешењима КРЖ-а, што су нам потврдили и у КРЖ-у.

Успостављено праћење, мјерење и извјештавање о роковима рјешавања жалби не обезбјеђује поуздане податке. Наиме, према извјештају о раду КРЖ-а за 2019. годину, каснило се у рјешавању 21 предмета, а ревизија је утврдила да се каснило у рјешавању 880 предмета. У извјештају о раду за 2020. годину није ни наведен укупан број жалби ријешених изван рока. Подаци о кашњењима које је утврдила ревизија презентовани су у наредној табели.

Табела 12: Преглед времена рјешавања жалби

	ОПИС	2017-2018.	2019.	2020.
1.	Укупан број жалби	6.332	3.230	3.868
2.	Број жалби ријешених у року	4.685	2.350	2.781
3.	Број жалби код којих је утврђено кашњење	1.647	880	1.087
3.1.	Кашњења до 30 дана	1.450	810	974
3.2.	Кашњења преко 30 дана	197	70	113
4.	Процент ријешених у року	74%	73%	72%
5.	Процент за кашњење до 30 дана	23%	25%	25%
6.	Процент кашњења преко 30 дана	3%	2%	3%

Извор: Извјештај ревизије учинка и подаци КРЖ-а

Свако кашњење у доношењу одлуке по жалби директно утиче на продужавање времена за окончање поступака јавних набавки, а што на крају може узроковати немогућност институција да набаве потребне радове, робе и услуге.

¹¹⁸ Извјештај о обављеној финансијској ревизији КРЖ-а за 2020. годину, Извјештај о обављеној финансијској ревизији КРЖ-а за 2019. годину, Извјештај о обављеној финансијској ревизији КРЖ-а за 2018. годину

¹¹⁹ За премете из 2018.: -2, из 2019.: 6 и из 2020.:1.

¹²⁰ Члан 116. ЗЈН-а

¹²¹ 6 од 9

КРЖ не доноси у свим случајевима обавезне закључке о продужавању рокова за рјешавање по жалбама. На случајном узорку од 20 жалби¹²² код којих је утврђено кашњење, ни за један нам нису предочени докази доношења закључка.

КРЖ није обезбиједио израду релевантних анализа, извјештаја и другог стручног и аналитичког материјала из жалбених поступака, који ће бити јавно објављени у годишњем извјештају о раду или на веб-страници КРЖ-а. КРЖ не извјештава о најчешћим разлозима за изјављивање жалбе и најчешћим неправилностима. У извјештајима презентује само статистичке податке о броју и начину рјешавања по жалбама.

КРЖ не дјелује превентивно ни едукативно кроз пружање информација које би учесницима у јавним набавкама помогле у раду и којим би се избјегло прављење грешака у поступцима јавних набавки.

Такође, КРЖ није извијестио Парламентарну скупштину о свом раду за 2019. годину јер Извјештај о раду никада није разматран на општој сједници КРЖ-а¹²³. Према наводима саговорника, предсједавајућа није у свом мандату сазивала општу сједницу, а нови сазив, у међувремену успостављен, је сматрао да не треба разматрати те материјале.

Један од проблема са којима се КРЖ суочава у обављању послова из своје надлежности је и питање кадровских капацитета. У КРЖ-у су нам навели да им је главни узрок проблема недостатак кадровских капацитета тј. попуњавања радних мјеста у складу са Правилником о организацији и систематизацији, као и обезбјеђење архивског простора.¹²⁴ Такође, активности уноса обавеза по рјешењима о поврату накнада у Главној књизи које је вршио МФТ су од 2019. године пренесене на КРЖ. Проблематика капацитета и потреба јачања истих се наводи у извјештајима КРЖ-а, као у извјештајима Европске комисије¹²⁵. Проблематика капацитета је исказивана и кроз Анализу послова и радних задатака која је достављена Парламентарној скупштини. И поред бројних захтјева према Савјету министара и закључака Парламентарне скупштине, стање није промијењено.¹²⁶

¹²² Избор узорка: по 5 жалби из интервала до 30 дана кашњења (од жалби из тог интервала свака 290. од укупних жалби из тог периода/5) и 5 жалби преко 30 дана кашњења (од жалби из тог интервала свака 40. од укупних жалби из тог периода/5) за 2019. и 2020. годину

¹²³ Члан 93. став 18. КРЖ подноси ПСБиХ годишњи извјештај о раду, након што га усвоји натполовична већина свих чланова КРЖ-а.

¹²⁴ Број систематизованих радних мјеста је 55, а последње 3-4 године попуњена су 33 (+1 одступање). Највећи недостатак је видљив код радних мјеста стручних савјетника за јавне набавке гдје је од 15 систематизованих радних мјеста попуњено само 8. Такође, и у Сектору за опште, правне, финансијско – рачуноводствене послове и послове писарнице и архива попуњеност је око 30% (од 21 систематизованог радног мјеста попуњено је 6), с тим да мјесто шефа овог Сектора никада није попуњено, док су мјеста шефова два одсјека¹²⁴ у оквиру овог Сектора попуњена тек у 2021. години.

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 Проблематику јачања капацитета КРЖ покушава ријешити кроз упућивање захтјева према СМ-у још од 2017. године. Међутим, активности КРЖ-а на припреми материјала за СМ нису биле комплетне и синхронизоване тако да је значајно вријеме утрошено на комплетирању материјала за СМ. Такође, утврђено је и да се најдуже чека на мишљење МФТ-а, око 3 мјесеца. Посљедњи захтјев према СМ-у је послан у децембру 2020. године којим је тражено додатно запошљавање

4. Закључци

Проведена ревизија је показала да институције БиХ нису предузимале довољно активности да би се постигао ефикасан систем јавних набавки. Ревизија је на узорку институција БиХ показала бројне неправилности у примјени Закона о јавним набавкама, слабости и неправилности у свим фазама процеса јавних набавки те недовољне активности институција задужених за унапређење система јавних набавки.

За превазилажење насталих слабости надлежне институције су свој фокус усмјериле на измјене Закона о јавним набавкама што би требало допринијети унапређењу система, али се цијели процес одвија споро. У међувремену, институције нису предузимале довољне активности да унаприједи дијелове процеса које покрива Закон о јавним набавкама, а нису довољно уредиле ни послове планирања и реализације јавних набавки, које представљају веома значајне фазе, у којима се, због уочених слабости, доводи у питање цијели смисао и сврха цијелог система јавних набавки и које су само дијелом регулисане Законом о јавним набавкама. За унапређење у овим фазама процеса потребна је максимална посвећеност принципима економичности, ефикасности и ефективности те јачање одговорности унутар институција које проводе јавне набавке као и надлежних институција које одобравају планиране набавке.

Утврђене слабости у систему јавних набавки не обезбјеђују повјерење грађана у рад институција и да се новац пореских обвезника користи на најефикаснији начин. Такође, исте су препрека напредовању БиХ на путу ка ЕУ.

4.1. Законитост, благовременост, намјена и транспарентност коришћења јавних средстава

Институције БиХ не обезбјеђују увијек законито, благовремено, намјенско и транспарентно поступање у процесу јавних набавки.

Налази ревизије указују на то да институције БиХ често неблаговремено планирају и покрећу јавне набавке, мијењају планове јавних набавки додавањем нових и брисањем постојећих, што може да указује на ненамјенско планирање. Такође, институције не поступају увијек у складу са ЗЈН-ом и закљученим уговорима, а ово је нарочито изражено у ограничавајућим условима ТД-а, прекорачењем уговорених количина и вриједности, као и необјављивању података о реализацији уговора. Осим необјављивања података о реализацији уговора, приступ објављеним подацима на интернетским страницама институција БиХ је отежан, јер већина институција нема одвојене секције за јавне набавке и разврстане податке унутар њих.

за четири извршиоца, али је СМ исто скинуо са дневног реда уз образложење да је то додатно запошљавање, а није усвојен буџет за 2021. годину. И Парламентарна скупштина је упутила захтјев према СМ за изналагање рјешења кадровског попуњавања КРЖ-а. Одобреним буџетима за период 2018-2020. година КРЖ-у се, и поред захтјева за повећање буџета за нова запошљавања, не одобравају средстава и иста остају на нивоу 33 радна мјеста.

Неблаговремена поступања институција БиХ за последицу могу да имају необезбјеђење уговора на вријеме, прекорачења уговора и набавке по истеклим уговорима. На овај начин институције се излажу ризику од незадовољавања потреба неопходних за њихово функционисање и пружање услуга грађанима. Такође, прекорачења уговорених количина и вриједности набавки по претходним уговорима као и набавке по истеклим уговорима могу да доведу у повољнији положај одређене добављаче, као и набавке по неповољнијим условима него је то стање на тржишту. Нереализација планираних набавки, осим незадовољавања потреба, за последицу може да има неискоришћена средства и губитак истих. У условима ограниченог буџета, неке институције су остале ускраћене за потребна средства за набавке и задовољавање потреба, док друге институције расположива средства нису искористиле.

Незаконито поступање може за последицу да има и жалбе на поступак јавне набавке, а узимајући у обзир суспензивно дејство жалбе иста продужава вријеме поступка јавне набавке, што може да доведе у питање благовремено обезбјеђење потреба, а тиме и несметано функционисање саме институције.

Последица нетранспарентног поступања је да учесници у поступцима јавних набавки и остали заинтересовани остају ускраћени за битне информације о планираним јавним набавкама и реализацији уговора. Боља доступност информација о планираним јавним набавкама је веома битна у смислу јачања конкуренције и боље припремљености потенцијалних понуђача, а све то може да допринесе економичнијој јавној набавци, али и борби против корупције. Транспарентност омогућава грађанима да утврде сврсисходност јавних средстава које институције користе за јавне набавке.

4.2. Организације процеса јавних набавки

Институције БиХ, као уговорни органи, нису организовале ефикасан процес јавних набавки. Постоје слабости у дефинисању задатака и одговорности у свим фазама процеса јавних набавки, а успостављене праксе нису у функцији ефикасних јавних набавки.

Успостављени начин планирања јавних набавки у институцијама БиХ не обезбјеђује доношења квалитетних планова јавних набавки. Слабости се огледају у начину прикупљања и исказивања потреба, истраживању тржишта, анализама исказаних потреба и планирању буџета за исте, изради планова јавних набавки, као и документовању свих активности.

Потцјењивање потреба угрожава могућност набавке и задовољења потреба институција са једне стране. Са друге стране, прецјењивање потреба води до нерационалне употребе јавних средстава, што у условима ограниченог буџета ускраћује потенцијална средства за друге потребе и друге институције. Планирање не обухвата анализе ризика који могу да прате јавне набавке, од постојања понуђача, конкуренције и кретања цијена. У условима све већих захтјева грађана за унапређењем јавних услуга, са једне стране и ограничених буџета са друге стране, институције морају да одговорно управљају расположивим средствима.

Институције нису успоставиле праћење реализације уговора/оквирних споразума о јавним набавкама по свим елементима уговора (предмети, количине, цијене, вриједност, вријеме, гаранције и др.). Праћење реализације уговора се већином проводи у ограниченом облику са циљем испуњења минимума који је прописан ЗЈН-ом. Успостављено праћење не обезбјеђује комплетне информације о реализацији уговора. Претходно може да доведе у питање смисао читавог процеса од планирања, провођења до склапања уговора ако се не обезбиједи досљедна реализација уговора и ако информације о истом нису транспарентне.

У организацији процеса јавних набавки, анализа, извјештавање и евалуација нису препознати као битан алат за управљање процесом. Без праћења и анализе процеса није могуће ни утврдити проблеме уског грла, дати препоруке као ни предузети одговарајуће мјере којима би се проблеми отклонили, а процес јавних набавки унаприједио. Изостанак праћења и анализе слаби одговорност свих учесника у процесу јавних набавки и може да води до понављања истих пропуста и даљњих посљедица по институцију. Проблеми у организацији кадровских капацитета за обављање послова јавних набавки у сваком случају могу да утичу на ефикасност и квалитет обављања послова јавних набавки.

Посљедице оваквог начина организације процеса јавних набавки су незаконита поступања, велики износи нереализованих средстава, прекорачења уговора, неблаговремено обезбјеђивање уговора, нетранспарентност јавних набавки, ограничавање конкуренције итд. Транспарентност јавних набавки у свим фазама повећава увид грађана у сам процес, смањује простор за корупцију и јача повјерење у рад институција.

4.3 Ефикасност праћења, анализе и унапређења система јавних набавки

Надлежне институције нису ефикасне у праћењу, анализи и унапређењу система јавних набавки.

Надлежне институције требају да обезбиједу ефикасан правни и институционални основ за јавне набавке. Промовисањем ефикасности и ефективности у коришћењу јавних средстава, као и транспарентнијих јавних набавки, ограничава се простор за преваре и корупцију. Истим се јача одговорност за коришћење средстава и повјерење грађана у рад институција.

Иако од 2016. године постоје стратешка одређења за унапређењем јавних набавки још увијек нису постигнута планирана унапређења. Један од кључних циљева који се тиче унапређења ЗЈН-а још није испуњен. Савјет министара, без обзира на значај система јавних набавки, није обезбиједио праћење, анализу и евалуацију система јавних набавки на основу којих би се могле предузимати евентуалне корективне акције и даљња унапређења.

Кашњења у припреми подзаконских аката, изостанак анализа система, извјештавање које не пружа детаљне показатеље о реализацији циљева, проблемима и приједлозима за отклањање проблема указује да ни АЈН није ефикасна у провођењу својих надлежности и доприносу унапређењу система.

Неблаговременост КРЖ-а у рјешавању поступака по жалбама има негативне посљедице у виду одгађања наставка поступака јавних набавки чиме се може довести у питање ефикасно коришћење јавних средстава и пружање услуга грађанима које су повезане са предметима набавке. Такође, неблаговременост, без доношења закључака о продужавању рокова за рјешавање, доводи до неизвјесности код понуђача и уговорних органа у вези с трајањем рјешавања поступака по жалбама. Изостанак подношења прекршајних пријава може негативно да утиче на одговорност свих учесника у јавној набавци, кроз поновно прављење истих грешака.

Изостанак праћења и анализе рокова рјешавања по жалбама као и кршењима ЗЈН-а наводи на мишљење да се не придаје довољно важности благовременој правној заштити, превенцији и едукацији како уговорних органа тако и понуђача. Анализе би помогле у утврђивању најчешћих пропуста у поступању којим би се могло превентивно и едукативно утицати на будућа поступања. Потреба за унапређењем ефикасности се неминовно јавља и због очекивања уговорних органа и понуђача у БиХ која су усмјерена на што квалитетнију правну заштиту у поступцима јавних набавки.

Посљедице оваквог поступања надлежних институција су и заостајање у усклађивању са прописима ЕУ, за што постоји стратешко опредјељење и за шта је Босна и Херцеговина преузела обавезу.

5. Препоруке

Сврха ревизије је да допринесе унапређењу система јавних набавки, кроз пружање објективне информације о слабостима, узроцима истих, посљедицама приказаним кроз анализу активности институција и кроз давање препорука којима би се систем могао унаприједити. Иако препоруке дајемо на бази анализе активности институција БиХ исте у сваком случају могу допринијети унапређењу цијелог система.

У складу са налазима и закључцима, Канцеларија за ревизију је формулисала препоруке којим би се систем могао унаприједити и допринијети већем нивоу јавне одговорности код коришћења јавних средстава, а које су упућене Савјету министара, Агенцији за јавне набавке, Канцеларији за разматрање жалби и свим институцијама БиХ.

Препоруке Савјету министара:

- **Обезбиједити редовну анализу система јавних набавки, те на основу резултата те анализе предузимати мјере у циљу унапређења система.**

Унапређења правног и институционалног оквира базирати на претходно проведеним стручним анализама и идентификацији проблема. Разматрати и анализирати материјале које редовно доставља Агенција за јавне набавке и друге институције које су укључене у праћење процеса јавних набавки. Пратити и оцјењивати провођење донијетих стратешких и других одлука које се тичу система јавних набавки и реализовати опредјељења за јачање капацитета Агенције за јавне набавке и Канцеларије за разматрање жалби.

- **Унаприједити планирање и реализацију уговора за институције БиХ доношењем смјерница/водича којима ће се на системски начин уредити активности приликом планирања јавних набавки са циљем повећања степена увјерења у оправданост набавки и висину планираних средстава и активности на праћењу реализације уговора у погледу повећања степена увјерења да су испоштовани сви услови из закључених уговора.**

Препоруке Агенцији за јавне набавке:

- **Благовремено проводити планиране активности.**

Обезбиједити израду и доношење подзаконских аката, као и других материјала и активности које се тичу јавних набавки у складу са планираним роковима. Такође, о истима извјештавати на утврђен начин и у утврђеним роковима.

- **Унаприједити праћење, анализе и извјештавање о систему јавних набавки.**

Сви извјештаји, информације и анализе које се тичу система јавних набавки треба да пруже детаљније показатеље о стању, неправилностима, слабостима, ризицима као и конкретним приједлозима за унапређење. Унаприједити активности у подношењу прекршајних пријава и јачању одговорности у поступцима јавних набавки.

- **У циљу јачања транспарентности јавних набавки обезбиједити повезивање обрасца основних елемената уговора и измјена уговора са планом јавних набавки институције на Порталу јавних набавки.**

Препоруке Канцеларији за разматрање жалби:

- Унаприједити процес рјешавања поступака по жалбама у јавним набавкама. С циљем благовременог рјешавања поступака по жалбама и јачања одговорности свих учесника у јавним набавкама анализирати факторе који утичу на рокове рјешавања с обзиром на то да изјављене жалбе одгађају наставак поступака јавне набавке. Обезбиједити доношења закључака о продужавању рока рјешавања у зависности од сложености предмета, при чему треба обезбиједити да предсједавајући КРЖ-а разматра оправданост сваког продужавања рока.
- Унаприједити активности у подношењу прекршајних пријава са циљем јачања одговорности свих учесника у поступцима јавних набавки.
- Унаприједити анализе и извјештавање о уоченим проблемима у систему јавних набавки са приједлозима за унапређење.

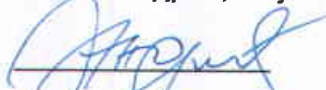
Жељена унапређења могуће је постићи изградом релевантних анализа, извјештаја и другог стручног и аналитичког материјала из жалбених поступака, који ће бити јавно доступни. Унаприједити анализе и начин извјештавања са циљем презентације детаљнијих информација о жалбеним поступцима, роковима, броју и врстама утврђених неправилности и приједлозима за унапређење.

Препоруке свим институцијама БиХ

- Организовати процесе јавних набавки са циљем јасног дефинисања свих послова јавних набавки, распореда задатака и одговорности у свим фазама јавних набавки, уз обезбјеђење кадровских капацитета за обављање послове.
- Унаприједити планирање јавних набавки са циљем утврђивања стварних потреба, обезбјеђења финансијских средстава за исто и благовременог обезбјеђења уговора.
- Успоставити праћење, анализу и извјештавање о реализацији планова јавних набавки, провођења поступака и реализације уговора са циљем добијања информација о проблемима, приједлозима за отклањање проблема и унапређење цијелог процеса јавних набавки.

Тим ревизије учинка:

Јелена Андрић, вођа тима



Елдин Субаша, ревизор учинка

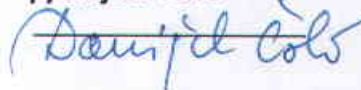


Милан Миловић, ревизор учинка



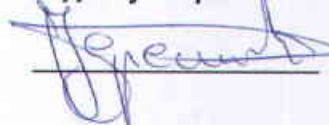
Руководилац Одјељења ревизије учинка

Данијел Чоло



Руководилац Одјељења за контролу квалитета, методологију и планирање ру

Радивоје Јерemiћ



Прилози

Прилог број 1 – Списак институција са подацима за избор узорка

Прилог број 2 – Списак законских и подзаконских аката

Прилог број 3 – Преглед реализације активности планираних Акционим планом 2016-2017. Стратегије развоја јавних набавки 2016-2020.

Прилог број 4 – Преглед планираних подзаконских аката из Стратегије и програма рада АЈН-а за период 2018-2020. година

Прилог број 5 – Преглед кључних проблема и недостатака по извјештајима АЈН-а

Прилог број 6 – Преглед разматрања и усвајања материјала КРЖ-а на Општој сједници КРЖ-а и на домовима Парламентарне скупштине

Прилог број 1 – Списак институција са подацима за избор узорка

Ред. бр.	Назив институције	Број укупних слабости идентификованих у извјештајима финансијске ревизије 2018. и 2019.	Број обавјештења о набавци за 2018. и 2019.	Просјечан буџет за 2018. и 2019. (мил.)
1	Агенција за антидопинг контролу	1	6	0.75
2	Агенција за форензичка испитивања и вјештачења БиХ	6	31	1.80
3	Агенција за идентификациона документа, евиденцију и размјену података БиХ	5	96	28.20
4	Агенција за јавне набавке	3	5	1.15
5	Агенција за лијекове и медицинска средства БиХ	2	88	6.25
6	Агенција за надзор над тржиштем БиХ	2	13	0.85
7	Агенција за осигурање БиХ	0	0	0.50
8	Агенција за полицијску подршку БиХ	2	21	1.55
9	Агенција за поштански саобраћај БиХ	1	3	0.85
10	Агенција за предшколско основно и средње образовање	0	6	1.40
11	Агенција за превенцију корупције и координацију борбе против корупције	1	2	1.40
12	Агенција за рад и запошљавање БиХ	0	6	1.20
13	Агенција за развој високог образовања и обезбеђивање квалитета	0	3	0.95
14	Агенција за сигурност хране БиХ	0	4	1.75
15	Агенција за школовање и стручно усавршавање кадрова БиХ	4	19	3.60
16	Агенција за статистику БиХ	11	21	4.70
17	Агенција за унапређене иностраних инвестиција у БиХ	0	7	1.45
18	Агенција за заштиту личних података БиХ	1	5	1.35
19	Агенција за државну службу БиХ	1	5	1.25
20	Архив БиХ	1	3	0.70
21	Центар за информисање и признавање докумената из области високог образовања БиХ	0	2	0.75
22	Центар за уклањање мина у БиХ	6	27	6.00
23	Централна хармонизацијска јединица МФТ	0	0	0.55

24	Централна изборна комисија БиХ	4	32	7.30
25	Дирекција за цивилно ваздухопловство БиХ	7	14	4.60
26	Дирекција за економско планирање БиХ	0	6	1.10
27	Дирекција за европске интеграције БиХ	2	11	3.75
28	Дирекција за координацију полицијских тијела БиХ	3	50	33.70
29	Државна агенција за истраге и заштиту	8	56	31.85
30	Државна регулаторна агенција за радијациону и нуклеарну безбједност БиХ	2	11	1.05
31	Фонд за повратак БиХ	0	2	0.50
32	Генерални секретаријат СМ БиХ	2	30	4.05
33	Гранична полиција БиХ	10	78	78.00
34	Институција омбудсмена за заштиту потрошача у БиХ	1	0	0.40
35	Институција омбудсмена за људска права БиХ	3	9	2.65
36	Институт за акредитовање БиХ	2	5	1.20
37	Институт за интелектуално власништво БиХ	0	7	1.60
38	Институт за метрологију БиХ	4	23	2.60
39	Институт за нестала лица БиХ	7	10	3.00
40	Институт за стандардизацију БиХ	0	4	1.55
41	Комисија за концесије БиХ	0	3	1.00
42	Комисија за очување националних споменика	11	16	1.40
43	Конкуренцијски савјет	0	6	1.35
44	Меморијални центар Сребреница	0	5	1.00
45	Министарство цивилних послова БиХ	4	31	11.85
46	Министарство финансија и трезора БиХ	4	57	8.10
47	Министарство комуникација и транспорта БиХ	4	22	13.25
48	Министарство одбране БиХ	19	178	286.40
49	Министарство правде БиХ	6	40	21.30
50	Министарство безбједности БиХ	8	28	8.35
51	Министарство спољне трговине и економских односа БиХ	0	19	8.05
52	Министарство иностраних послова БиХ	12	13	57.30
53	Министарство за људска права и избјеглице БиХ	0	40	10.80
54	Одбор државне службе за жалбе	0	1	0.45

55	Парламентарна скупштина БиХ	5	21	15.55
56	Правобранилаштво БиХ	3	18	1.75
57	Предсједништво БиХ	4	74	8.05
58	Регулаторна агенција за комуникације БиХ	6	29	7.55
59	Служба за послове са странцима	6	46	9.15
60	Служба за заједничке послове институција БиХ	6	202	21.30
61	Суд БиХ	3	57	17.30
62	Тужилаштво БиХ	4	29	13.75
63	Управа БиХ за заштиту здравља биља	0	2	1.10
64	Управа за индиректно опорезивање БиХ	15	114	98.10
65	Канцеларија координатора за реформу јавне управе	0	2	1.50
66	Канцеларија за хармонизацију и координацију система плаћања у пољопривреди, исхрани и руралном развоју БиХ	1	1	0.65
67	Канцеларија за разматрање жалби БиХ	1	5	2.30
68	Канцеларија за ветеринарство БиХ	1	57	5.50
69	Уред за законодавство БиХ	0	1	0.70
70	Уставни суд БиХ	0	28	5.65
71	Савјет за државну помоћ БиХ	4	0	0.45
72	Високи судски и тужилачки савјет БиХ	5	71	5.10
73	Завод за извршење кривичних санкција, притвора и других мјера БиХ	3	1	0.10

Прилог број 2 – Списак законских и подзаконских аката

1. Закон о јавним набавкама, Службени гласник БиХ, број:
2. Одлука о обавезној примјени преференцијалног третмана домаћег, Службени гласник БиХ, број: 103/14
3. Одлука о обавезној примјени преференцијалног третмана домаћег, Службени гласник БиХ, број: 83/16
4. Одлука о измјенама и допунама одлуке о обавезној примјени преференцијалног третмана домаћег, Службени гласник БиХ, број: 54/19
5. Одлука о обавезној примјени преференцијалног третмана домаћег, Службени гласник БиХ, број: 34/20
6. Правилник о обуци службеника за јавне набавке, Службени гласник БиХ, број: 08/18
7. Правилник о праћењу поступака јавних набавки, Службени гласник БиХ, број: 72/16
8. Правилник о условима и начину коришћења е-Аукције, Службени гласник БиХ, број: 66/16
9. Правилник о поступку додјеле уговора о услугама из Анекса ИИ дио Б Закона о јавним набавкама, Службени гласник БиХ, број: 66/16
10. Упутство за припрему модела тендерске документације и понуда, Службени гласник БиХ, број: 90/14
11. Упутство о измјени Упутства за припрему модела тендерске документације и понуда, Службени гласник БиХ, број: 20/15
12. Примјер тендерске документације, 23.11.2014.
13. Правилник о поступку додјеле уговора у подручју одбране и безбједности, Службени гласник БиХ, број: 60/15
14. Правилник о обуци овлашћених предавача, Службени гласник БиХ, број: 62/15
15. Правилник са пописом уговорних органа по категоријама који су обавезни примјењивати Закон о јавним набавкама, Службени гласник БиХ, број: 21/15
16. Упутство о објави основних елемената уговора и измјена уговора, Службени гласник БиХ, број: 56/15
17. Одлука о коришћењу јединственог рјечника јавних набавки, Службени гласник БиХ, број: 54/15
18. Правилник о заједничкој набавци и централном набавном органу, Службени гласник БиХ, број: 55/15
19. Упутство о условима и начину објављивања обавјештења и достављања извјештаја у поступцима јавних набавки у информационом систему „е-Набавке“, Службени гласник БиХ, број: 90/14
20. Упутство о допунама Упутства о условима и начину објављивања обавјештења и достављања извјештаја у поступцима јавних набавки у информационом систему "е-Набавке", Службени гласник БиХ, број: 53/15
21. Упутство о условима и начину на који секторски уговорни орган додјељује уговоре повезаном предузећу, пословном партнерству или секторском уговорном органу који је саставни дио пословног партнерства, Службени гласник БиХ, број: 97/14

22. Упутство о вођењу и успостављању система квалификације, Службени гласник БиХ, број: 96/14
23. Правилник о успостављању и раду комисије за набавке, Службени гласник БиХ, број: 103/14
24. Правилник о поступку директног споразума, Службени гласник БиХ, број: 90/14
25. Правилник о форми гаранције за озбиљност понуде и извршење уговора, Службени гласник БиХ, број: 90/14
26. Записник о отварању понуда и упутство о начину вођења записника о отварању понуда, Службени гласник БиХ, број: 90/14

Прилог број 3 - Преглед реализације активности планираних Акционим планом 2016-2017. Стратегије развоја јавних набавки 2016–2020.

Бр.	Активност	Рок	Надлежна институција	Реализација ДА/НЕ
1.	Приједлог измјена и допуна ЗЈН-а – дјелимично усклађивање са директивама ЕУ те побољшање постојећих законских рјешења	Децембар 2017.	АЈН, Савјет министара, Парламентарна скупштина	НЕ
2.	Измјене и допуне Правилника о поступку директног споразума за уговоре мале вриједности (до 6.000 КМ)	Децембар 2016.	АЈН	НЕ
3.	Модел стандардне тендерске документације с детаљним упутствима	Март 2017.	АЈН	НЕ
4.	Правилник о унутрашњој организацији АЈН-а	Октобар 2016.	АЈН	НЕ
5.	а) Пилот-пројект за оснивање централних набавних органа на кантоналном нивоу б) Пилот-пројект – Упутство за оснивање ЦНО-а за лијекове	Јун 2017.	Владе кантона Болнице на различитим нивоима власти	НЕ
6.	Ажурирање Портала јавних набавки ради бољег мониторинга критичних тачака обавјештења о набавкама	Септембар 2017.	АЈН	ДА
7.	Ажурирање електронског протокола (Систем за управљање документима)	Септембар 2017.	АЈН	ДА
8.	Пилот годишњи извјештај за 2017. с новим подацима о мониторингу	Децембар 2017.	АЈН	НЕ
9.	Координација с ревизорским институцијама у БиХ	Децембар 2017.	АЈН, КРЖ, ревизорске институције, предавачи	ДА
10.	Правилник о службеницима за јавне набавке	Децембар 2016.	АЈН, Одбор АЈН-а, Савјет министара БиХ	ДА

11.	Ажурирање материјала за обуку СИГМА-е	Децембар 2016.	АЈН	НЕ
12.	Службеници за јавне набавке – обука и испит	Децембар 2017.	АЈН, КРЖ	ДА
13.	Обука за судије и тужиоце	Децембар 2017.	АЈН, Центри за едукацију судија и тужилаца у ФБиХ и РС-у	ДА
14.	Пословник о успостави координацијског система у КРЖ-у (сједиште КРЖ-а и филијале); усвојен и објављен	Децембар 2016.	КРЖ	ДА (август 2021)
15.	е-Протокол (Систем за управљање документима)	Децембар 2016.	КРЖ	ДА
16.	Обезбјеђење алата члановима КРЖ-а ради осигурања координације	Јун 2017.	КРЖ, АЈН, СУД БИХ, ревизорске институције у БиХ	НЕ
17.	Конзистентне одлуке КРЖ-а се објављују на Порталу набавки	Септембар 2016.	КРЖ	ДА
18.	Програм едукације за особље КРЖ-а	Децембар 2016.	КРЖ, СИГМА, Министарство финансија и трезора БиХ	НЕ
19.	Имплементација модула е-аукција	Септембар 2016.	АЈН	ДА
20.	Развој и пуштање у продукцију апликација за Портал е-Набавке за мобилне уређаје на платформама Андроид и ИОС	Септембар 2017.	АЈН	ДА

Прилог број 4 - Преглед планираних подзаконских аката из Стратегије и програма рада АЈН-а за период 2018-2020. година

Стратегија:

- Измјена Правилника о поступку директног споразума,
- Модел тендерске документације.

Програм рада за 2018:

- Правилник о условима и начину коришћења електронских јавних набавки,
- Измјене и допуне Правилника о условима и начину коришћења е аукције,
- Измјене и допуне Правилника о обуци овлашћених предавача.

Програм рада за 2019:

- Правилник о динамичком систему куповине,
- Правилник о измјенама и допунама Правилника о праћењу поступака ЈН.

Програм рада за 2020:

- Упутство о измјенама и допунама Упутства о припреми модела стандардне ТД,
- Правилник о динамичком систему куповине,
- Правилник о измјенама и допунама Правилника о праћењу поступака ЈН,
- Упутство о измјени Упутства о начину вођења записника о отварању понуда.

Прилог број 5 – Преглед кључних проблема и недостатака по извјештајима АЈН

У Приједлогу извјештаја о праћењу поступака јавних набавки за 2018. годину се наводе следећи проблеми и недостаци:

- касно доношење буџета и/или финансијских планова доводи и до кашњења у провођењу поступка јавне набавке, а кашњење може узроковати проблеме у обављању дјелатности уговорних органа и за резултат имамо следећа поступања: провођење преговарачких поступака без објаве обавјештења, цијепане набавки;
- планирање је нетранспарентно јер уговорни органи немају законску обавезу објаве планираних поступака набавке мале вриједности;
- послови јавних набавки су додатни послови који нису систематизовани у интерним актима уговорних органа (ова слабост је посебно изражена код уговорних органа са малим бројем запослених и малим буџетима);
- у комисије за јавне набавке се именују запослени само да би се задовољила форма, а не према стварним захтјевима које дефинише Правилник о успостави и раду комисије;
- недовољна едукованост кадрова који раде на пословима јавних набавки;
- недовољна едукованост интерне ревизије у дијелу јавних набавки, а која би кроз своје извјештаје требала да укаже на слабости уговорног органа у области јавних набавки;
- изостанак експертских знања приликом дефинисања техничких спецификација које треба да омогуће једнак третман свих потенцијалних понуђача;
- хитност као разлог за примјену преговарачког поступка без објаве обавјештења није образложена у складу са условима дефинисаним у Закону;
- рок за доставу понуда код конкурентског захтјева за доставу понуда у одређеном броју случајева је прекратак (2 до 3 дана),
- пропуштање уговорног органа да заврши поступак (додјелом уговора или поништењем);
- подаци плана набавки и реализације уговора су несинхронизовани и непрегледни;
- велики број уговорних органа не објављује реализацију уговора, или исто објављује на својој веб-страници, али је потребно претраживати веб-страницу да би се дошло до ових података;
- велики број уговорних органа није поступао у складу са Правилником, односно није заказао е-аукцију за најмање 50% поступака јавне набавке.

У Извјештају о праћењу поступака јавних набавки за 2019. годину се наводе следећи проблеми и недостаци:

- послови јавних набавки су додатни послови који нису систематизовани у интерним актима уговорних органа (ова слабост је посебно изражена код уговорних органа са малим бројем запослених и малим буџетима);
- у комисије за јавне набавке се именују запослени само да би се задовољила форма, а не према стварним захтјевима које дефинише Правилник о успостави и раду комисије;
- недовољна едукованост интерне ревизије у дијелу јавних набавки, а која би кроз своје извјештаје требала да укаже на слабости уговорног органа у области јавних набавки;

- непостојање интерног мониторинга у уговорном органу;
- изостанак експертских знања приликом дефинисања техничких спецификација које треба да омогуће једнак третман свих потенцијалних понуђача;
- планови набавки на веб-страницама су различито доступни;
- подаци које садрже планови набавки су различити;
- планови набавки код великих система који имају и зависна друштва (електроенергетски сектор) су непрегледни, измијешани, тешко је издвојити план набавки матичног друштва од планова набавки зависних друштава;
- објава набавки малих вриједности се спорадично објављује, иако се збирно, по уговорном органу ради о великим вриједностима;
- велике разлике између планираног и реализованог, што је показатељ нереалног планирања;
- планирање још увијек није на нивоу који би утицао на бољу реализацију уговора;
- неажурно вођење података о реализацији уговора;
- нагли пораст броја додијелиених уговора у посљедњем кварталу године;
- хитност као разлог за примјену преговарачког поступка без објаве обавјештења није образложен у складу са условима дефинисаним у Закону;
- рок за доставу понуда код конкурентског захтјева за доставу понуда у одређеном броју случајева је прекратак (2 до 3 дана);
- планови набавки се тешко проналазе на веб-страницама уговорних органа;
- непоштивање обавезног учешћа е-аукција у поступцима јавних набавки;
- подаци плана набавки и реализације уговора су несинхронизовани и непрегледни;
- захтјеви понуђача праћење поступака користе умјесто жалбе, иако се праћење не проводи уколико је изјављена жалба;
- услови за квалификацију су дискриминаторни или фаворизујући;
- кашњење у усвајању буџета или финансијских планова и неправовремено покретање поступака јавних набавки узрок примјени преговарачког поступка без објаве обавјештења;
- примјена преговарачког поступка без објаве обавјештења у случајевима када је жалбени поступак у току;
- нису испуњени кумулативно постављени услови за примјену преговарачког поступка без објаве обавјештења.

У Извјештају о праћењу поступака јавних набавки за 2020. годину се наводе сљедећи проблеми и недостаци:

- послови јавних набавки су додатни послови који нису систематизовани у интерним актима уговорних органа (ова слабост је посебно изражена код уговорних органа са малим бројем запослених и малим буџетима);
- непостојање интерних аката у уговорним органима који би дефинисали све интерне процедуре у уговорном органу, осим оних које су дефинисане ЗЈН-ом и подзаконским актима;
- у комисије за јавне набавке се именују запослени само да би се задовољила форма, а не према стварним захтјевима које дефинише Правилник о успостави и раду комисије;
- непостојање интерног мониторинга у уговорном органу;

- изостанак експертских знања приликом дефинисања техничких спецификација које треба да омогуће једнак третман свих потенцијалних понуђача,
- неправовремено усвајање буџета/финансијског плана;
- избор поступка;
- дијељење набавки;
- набавке без провођења процедура, или по уговорима из претходних година;
- одредбе из уговора нису у складу са тендерском документацијом;
- прекорачење рока за реализацију уговора, обрачун уговорене казне, гаранција за добро извршење посла;
- хитност као разлог за примјену преговарачког поступка без објаве обавјештења није образложена у складу са условима дефинисаним у Закону;
- непостојање интерних процедура у случајевима примјене изузећа из члана 10. ЗЈН;
- захтјеви понуђача праћење поступака користе умјесто жалбе, иако се праћење не проводи уколико је изјављена жалба;
- услови за квалификацију су дискриминаторни или фаворизујући;
- цијепање набавки ради избјегавања примјене одговарајућег поступка јавне набавке;
- примјена преговарачког поступка без објаве обавјештења у случајевима када је жалбени поступак у току;
- нису испуњени кумулативно постављени услови за примјену преговарачког поступка без објаве обавјештења;
- неоправдана примјена изузећа и злоупотреба преговарачких поступака без објаве обавјештења у условима пандемије коронавируса.

Прилог број 6 – Преглед разматрања и усвајања материјала КРЖ-а на Општој сједници КРЖ-а и на домовима Парламентарне скупштине

Документ	Датум усвајања на Општој сједници КРЖ	Датум достављања Парламентарној скупштини	Датум усвајања на ДН-у	Датум усвајања на ПД-у	Забилешка
Програм рада КРЖ-а за 2018. годину	18.07.2017.	Н/П	Н/П	Н/П	
Програм рада КРЖ-а за 2019. годину	01.08.2018.	Н/П	Н/П	Н/П	
Програм рада КРЖ-а за 2020. годину	Није усвојен	Н/П	Н/П	Н/П	Нацрт припремљен - Општа сједница није сазивана током мандата председавајуће Жељке Клубучар
Програм рада КРЖ-а за 2021. годину	11.05.2021.	Н/П	Н/П	Н/П	
Извјештај о раду КРЖ-а за 2018. годину	19.03.2019.	27.03.2019.	28.05.2020. Није усвојен	04.02.2020. Није усвојен	ПД није усвојио Извјештај о раду КРЖ-а за 2018. годину. Усвојен је закључак којим се тражи од КРЖ-а да ПС-у достави детаљан преглед, опис и анализу послова и радних задатака обухваћених Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији КРЖ-а, те анализу ефеката нових запошљавања радника који су радни однос засновали у периоду од 2017. до 2020. године на број неријешених предмета.
Извјештај о раду КРЖ-а за 2019. годину	Није усвојен	/	/	/	Нацрт припремљен - Општа сједница није сазивана током мандата председавајуће Жељке Клубучар
Извјештај о раду КРЖ-а за 2020. годину	11.05.2021.	03.06.2021.			

Н/П – није прописана обавеза достављања програма рада