



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



Hamdije Čemerlića 2, 71000 Sarajevo, Tel: ++387 (0) 33 70 35 73, Fax: 70 35 65 www.revizija.gov.ba, e-mail: saibih@bih.net.ba

Broj: 01-02-03-10-16-1-1106-11/17
Datum: 30.11.2017. godine

BOSNA I HERCEGOVINA			
PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BOSNE I HERCEGOVINE			
SARAJEVO			
PRIMLJENI U:	12.12.2017		
Organizaciona jedinica	Klasifikaciona oznaka	Redni broj	Prilog
02,02/3-16-1-	2870/17		

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

Trg BiH 1
71 000 Sarajevo

Predmet: Izvješće revizije učinka

Cijenjeni,

Sukladno članku 16. stavak 1. i 5. Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", broj 12/06), u pritvku akta dostavljamo Vam Izvješće o izvršenoj reviziji učinka na temu: "Pravodobnost postupaka javnih nabava u institucijama BiH".

S poštovanjem,





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



Hamdije Čemerlića 2, 71000 Sarajevo, Tel: ++387 (0) 33 70 35 73, Fax: 70 35 65 www.revizija.gov.ba, e-mail: saibih@bih.net.ba

Broj: 01-02-03-10-16-1-1106-11/17
Datum: 30.11.2017. godine

BOSNA I HERCEGOVINA			
PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BOSNE I HERCEGOVINE			
SARAJEVO			
PRIMLJET O:	12.12.2017		
Organizaciona jedinica	Klasifikaciona oznaka	Redni broj	Broj priloge
02,02/3-16-1-	2870/17		

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

Trg BiH 1
71 000 Sarajevo

Predmet: Izvješće revizije učinka

Cijenjeni,

Sukladno članku 16. stavak 1. i 5. Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", broj 12/06), u privitku akta dostavljamo Vam Izvješće o izvršenoj reviziji učinka na temu: "Pravodobnost postupaka javnih nabava u institucijama BiH".

S poštovanjem,





IZVJEŠĆE REVIZIJE UČINKA

PRAVODOBNOST POSTUPAKA JAVNIH NABAVA U INSTITUCIJAMA BIH

Broj: 01-02-03-10-16-1-1106/17

Sarajevo, listopad 2017. godine



Pravodobnost postupaka javnih nabava u institucijama BiH

Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine proveo je reviziju učinka na temu: „Pravodobnost postupaka javnih nabava u institucijama BiH“. Revizija je provedena sukladno Zakonu o reviziji institucija BiH, Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija – ISSAI i metodologiji za rad revizije učinka vrhovnih revizijskih institucija u BiH.

Revizija je izvršena s ciljem da se utvrdi kašnjenje postupaka javnih nabava u institucijama BiH u odnosu na propisane i utvrđene rokove, te da se ukaže na glavne uzroke koji dovode do nepravodobne provedbe postupaka javnih nabava u institucijama BiH i posljedice takvog stanja. Revizija je provedena na uzorku od devet institucija.

Revizija je pokazala da institucije BiH ne poduzimaju uvijek adekvatne i pravodobne aktivnosti kako bi osigurale da se javne nabave provedu pravodobno, zbog čega je u svim institucijama iz uzorka prisutno kašnjenje kod određenih javnih nabava, što ima društvene i ekonomske posljedice, koje gotovo uvijek, izravno ili neizravno, osjećaju građani BiH.

Planovi javnih nabava u institucijama BiH nisu u funkciji pravodobne provedbe javnih nabava. U prilog tome govore i podaci da je skoro 60% postupaka javnih nabava iz uzorka pokrenuto nakon planiranih rokova, što je jedan od prvih razloga njihovog kašnjenja. Približno 90% postupaka nije završeno u rokovima koji su predviđeni planovima javnih nabava.

Osim uočenih slabosti u planiranju za provedbu postupaka javnih nabava, revizija je pokazala da institucije BiH ni u fazi provedbe postupaka javnih nabava ne poduzimaju uvijek adekvatne aktivnosti u cilju pravodobne provedbe postupaka nabava. Od 46 kontinuiranih nabava koje su kasnile, oko 40% istih je pokrenuto nakon isteka prethodnog ugovora, te su nabave vršene od postojećih dobavljača bez sklopljenog ugovora ili sa produženjem važenja postojećeg ugovora uz ugovornu klauzulu koju ne poznaje ZJN i to u vremenskom razdoblju čak i preko godinu dana.

Kašnjenja postupaka javne nabave se odražavaju na mogućnost institucija da ostvaruju ciljeve zbog kojih su osnovane, dovode do neopravdanog produženja ugovora sa postojećim dobavljačima, te u nekim slučajevima do gubitka odobrenih sredstava za nabavu potrebne robe, usluge ili radova što ujedno znači i neefikasno upravljanje proračunskim sredstvima, jer su ona mogla biti iskorištena za zadovoljenje drugih potreba institucija i građana BiH.

Evidentno je da postojeći sustav u kojem nisu osigurani mehanizmi kontrole i utvrđivanja odgovornosti za nepravodobnost omogućuje da institucije budu inertne u pogledu dostizanja propisanih i utvrđenih rokova za završetak javnih nabava. Kod svih institucija iz uzorka je uočeno da evidencije ne sadrže potpune i pouzdane informacije koje omogućuju kvalitetno praćenje pravodobnosti provedenih postupaka javnih nabava.

Nakon provedene revizije, Ured za reviziju je dao određene preporuke Vijeću ministara BiH, Parlamentu BiH i institucijama iz uzorka, ali i svim drugim institucijama BiH, za koje revizija smatra da mogu primijeniti preporuke.

Ured za reviziju je, sukladno odredbama Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine, dostavio nacrt izvješća institucijama koje su bile obuhvaćene provedenom revizijom uz



GLAVNI REVIZOR
Dragan Vrankić

ZAMJENIK
GLAVNOG REVIZORA
Jasmin Pilica



**ZAMJENIK
GLAVNOG REVIZORA**
Ranko Krsman



Kazalo

IZVRŠNI SAŽETAK	6
1. UVOD	9
1.1. Pozadina problema	9
1.2. Cilj revizije	10
1.3. Revizijska pitanja	10
1.4. Kriteriji revizije	11
1.5. Opseg i ograničenja revizije	12
1.6. Izvori i metode revizije	13
1.7. Struktura izvješća	14
2. REGULATORMI OKVIR I OPIS PROCESA	15
2.1. Važnost javnih nabava	15
2.1.1. Pravodobnost javnih nabava i njen značaj	16
2.2. Pravni okvir i organizacija procesa javnih nabava	17
2.3. Novi Zakon o javnim nabavama	18
3. NALAZI	20
3.1. Priprema i planiranje javnih nabava	23
3.1.1. Pripreme i planiranje postupaka javnih nabava	23
3.1.2. Izostanak analize tržišta	24
3.1.3. Nedostaci planova javnih nabava	25
3.2. Aktivnosti institucija u fazi provedbe javnih nabava	27
3.2.1. Kašnjenja u provedbi postupaka javnih nabava u odnosu na planirane rokove i posljedice	27
3.2.1.1. Kasno pokretanje postupaka koji nisu završeni u planiranim rokovima	27
3.2.1.2. Kašnjenja u fazi od momenta donošenja odluke o pokretanju postupka do momenta zaključivanja ugovora	31
3.2.2. Tenderska dokumentacija kao uzrok nepravodobne provedbe javne nabave	33
3.2.3. Izostanak evaluacije i aktivnosti na unapređenju procesa	34
4. ZAKLJUČCI	35
4.1. Institucije nisu poduzimale adekvatne aktivnosti u fazi planiranja javnih nabava	35
4.2. U fazi realizacije javnih nabava institucije ne poduzimaju uvijek potrebne aktivnosti za pravodobnu provedbu postupaka	36
5. PREPORUKE	38
Privici	40



KORIŠTENE SKRAĆENICE

Skraćenica	Puni naziv
AJN	Agencija za javne nabave Bosne i Hercegovine
ALMS	Agencija za lijekove i medicinska sredstva Bosne i Hercegovine
AŠSUK	Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova Bosne i Hercegovine
BDP	Bruto domaći proizvod
BiH	Bosna i Hercegovina
EU	Europska unija
GP	Granična policija Bosne i Hercegovine
IM	Institut za mjeriteljstvo Bosne i Hercegovine
INTOSAI	<i>International Organisation of Supreme Audit Institutions</i> – Međunarodna organizacija vrhovnih revizijskih institucija
ISSAI	<i>International Standards of Supreme Audit Institutions</i> – Međunarodni standardi vrhovnih revizijskih institucija
JN	Javna nabava
JRJN	Jedinstveni rječnik javnih nabava
KM	Konvertibilna marka
MCP	Ministarstvo civilnih poslova Bosne i Hercegovine
MO	Ministarstvo obrane Bosne i Hercegovine
MS	Ministarstvo sigurnosti Bosne i Hercegovine
MVP	Ministarstvo vanjskih poslova Bosne i Hercegovine
Parlament BiH	Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine
PPA	<i>Parallel performance audit</i> – paralelna revizija učinka
RU	Revizija učinka
SZP	Služba za zajedničke poslove institucija Bosne i Hercegovine
TD	Tenderska dokumentacija
URŽ	Ured za razmatranje žalbi Bosne i Hercegovine
Ured	Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine
VKU	Višegodišnja kapitalna ulaganja
VM	Vijeće ministara BiH
ZJN	Zakon o javnim nabavama Bosne i Hercegovine



IZVRŠNI SAŽETAK

Ured za reviziju institucija BiH proveo je reviziju učinka sa fokusom na pravodobnost institucija u provedbi javnih nabava. Revizijom se ispitalo poduzimaju li institucije BiH pravodobno odgovarajuće aktivnosti u fazi planiranja i fazi provedbe javnih nabava, kolika su kašnjenja u provedbi, te posljedice takvog stanja. Osnovni razlozi za provedbu ove studije bili su pokazatelji o postojanju problema u ovoj oblasti, značaju pojedinih nabava za društvo i izvješća financijske revizije Ureda. U nastavku se prezentiraju najznačajniji nalazi, zaključci i preporuke, koji su rezultat ove studije.

Nalazi i zaključci:

Osnovni uzroci koje je revizija identificirala tijekom analize provedenih javnih nabava iz uzorka, promatrani u devet institucija BiH iz uzorka revizije, u fazama planiranja i provedbe javne nabave su: slabosti u planiranju, izostanak adekvatnog istraživanja tržišta, kašnjenje u pokretanju postupaka, kasno poduzimanje aktivnosti nakon Odluke o pokretanju postupka, slabosti tenderske dokumentacije, te izostanka evaluacije i aktivnosti na unapređenju procesa.

Na temelju evidencija i podataka koji su dostavljani reviziji u tijeku studije, uočeno je da isti ne sadrže potpune i pouzdane informacije koje omogućuju kvalitetno praćenje pravodobnosti provedenih postupaka javnih nabava.

Odstupanja su uočena kako kod kapitalnih i tekućih izdataka, tako i kod svih vrsta postupaka koji su pregledani, otvorenih, konkurentskih i pregovaračkih postupaka.

Proces planiranja javnih nabava unutar institucija BiH nije organiziran na jedinstven način. U planiranju nisu uzimani u obzir povijesni podaci o trajanju pojedinih postupaka, a nisu se desile ni značajnije organizacijske promjene koje bi išle u prilog optimističnijem planiranju. Ustanovljeno je da institucije pri planiranju javnih nabava i izradi Plana JN ne uzimaju u dostatnoj mjeri u obzir moguće rizike koji se mogu pojaviti prilikom provedbe postupaka i koji mogu utjecati na ponavljanje postupaka i mogućnost nastanka žalbenog postupka, što značajno produžava trajanje postupka i povećava rizik da se nabava neće provesti u potrebnom roku.

Utvrđeno je da izostanak adekvatne analize tržišta u velikoj mjeri pridonosi nepravodobnoj provedbi javnih nabava. Revizija je ustanovila da je u 22% pregledanih postupaka kao jedan od glavnih razloga za nepravodobnost identificiran problem koji je posljedica izostanka analize tržišta. Institucije BiH ne dokumentiraju analize o istraživanju tržišta, iako tvrde da su iste provedene za svaki postupak posebno, nijedan od 77 pregledanih postupaka nije u spisu sadržavao dokumentiranu analizu tržišta.

Planovi javnih nabava u institucijama BiH nisu u funkciji pravodobne provedbe javnih nabava. Čak 61% postupaka sa dostupnim podacima planiranog pokretanja je pokrenuto nakon planiranog roka u Planu JN, a preko 35% analiziranih postupaka je pokrenuto u posljednjem kvartalu godine u kojoj su planirani da budu završeni.

Približno 90% postupaka nije završeno u rokovima koji su predviđeni u planovima JN. Tako su planirani rokovi premašeni u rasponu od 30 do 485 dana, a u nekim slučajevima nisu ni završeni, odnosno postupci su otkazani ili slično.

Od 46 kontinuiranih nabava koje su kasnile, oko 40% istih je pokrenuto nakon isteka prethodnog ugovora, te su nabave vršene od postojećih dobavljača bez sklopljenog



ugovora ili sa produženjem važenja postojećeg ugovora uz ugovornu klauzulu koju ne poznaje ZJN i to u vremenskom razdoblju čak i preko godinu dana.

Kasno pokretanje postupaka je uzrokovalo kašnjenje nabava iz kapitalnih izdataka, a u nekim situacijama i gubitak odobrenih sredstava, što je neizravno imalo posljedice i po građane.

Rasponi od pokretanja nabave do objave nabave su se kretali do preko 200 dana, zatim od momenta otvaranja ponuda do odluke o izboru/poništenju postupka kod 28% postupaka je bilo potrebno više od 50 dana za poduzimanje aktivnosti, a između odluke o izboru i momenta zaključenja ugovora kod 36% postupaka je bilo potrebno preko 51 dan. U vremenu, koje je isključivo ovisilo o postupanju ugovornog organa, jer nije bilo žalbenog postupka pred URŽ, bilo je neobjašnjivo dugih razdoblja od odluke o izboru najpovoljnijeg ponuđača do zaključenja ugovora. Najveći rasponi su se kretali između 80 i 100 dana.

Kao dodatni razlog za kašnjenje postupaka uočene su slabosti u tenderskoj dokumentaciji, što potvrđuje 14% pregledanih postupaka javne nabave u kojima je URŽ poništio u cijelosti tendersku dokumentaciju, odnosno poništio u cijelosti postupak javne nabave.

Institucije BiH u ulozi ugovornog organa nisu u dostatnoj mjeri provodile niti primijenile analize planova iz prethodne godine, niti su u dostatnoj mjeri analizirale realizirane ugovore s ciljem izrade realističnog i objektivnog plana javnih nabava za sljedeću godinu.

Preporuke:

Nakon provedene revizije, Ured za reviziju je dao određene preporuke VM BiH i institucijama iz uzorka. Mišljenja smo da su preporuke primjenjive i na ostale institucije BiH.

Preporuke za Vijeće ministara BiH:

- Uspostaviti mehanizme koji će osigurati pouzdane, točne i potpune podatke o planiranim i provedenim postupcima javnih nabava na razini institucija BiH koji će, pored ostalog, biti podloga za analizu pravodobnosti institucija u planiranju i provedbi postupaka javnih nabava.
- Uspostaviti sustav izvješćivanja o planiranim i provedenim javnim nabavama, razlozima neprovedbe ili kašnjenja u provedbi postupaka javnih nabava, s ciljem jačanja odgovornosti institucija BiH.

Preporuke institucijama BiH:

- Unaprijediti proces planiranja javnih nabava.
- Izraditi i dokumentirati analizu tržišta i procjenu rizika za svaki postupak javne nabave prije sastavljanja plana javne nabave.
- Osigurati da planovi javnih nabava budu u funkciji efikasne provedbe postupaka javnih nabava.
- Izraditi precizne interne planove aktivnosti na provedbi postupaka javnih nabava sa jasno naznačenim rokovima za pokretanje svake od aktivnosti, nositeljima aktivnosti, te rokom za završetak postupka, kako bi se stvorile pretpostavke za kontrolu procesa i utvrđivanje odgovornosti.



- Veće institucije u cilju pravodobnosti trebaju izraditi hodogram i rokove za kolanje dokumentacije u svezi s javnim nabavama unutar institucije, kako bi se izbjeglo zadržavanje i usporavanje predmeta u određenim organizacijskim jedinicama institucije.
- Periodično u tijeku godine analizirati dinamiku provedbe postupaka i pravodobno donositi mjere za prevazilaženje uočenih problema u cilju osiguranja pravodobne nabave roba, usluga i radova.
- Na kraju godine vršiti završnu analizu realizacije plana kako bi u narednom ciklusu bili otklonjeni eventualni problemi koji su utjecali na pravodobnost i tako spriječiti njihovo ponavljanje u budućnosti.
- Do donošenja drugačijih naputaka, u izvješćima o radu, izvješćivati nadležne institucije o realizaciji planova, sa posebnim osvrtom na planirane i realizirane rokove, kašnjenja i nerealizirane nabave s adekvatnim obrazloženjima.

Ured za reviziju preporuča Parlamentu BiH da:

- razmotri mogućnost povećanja odgovornosti menadžmenta institucija BiH u slučajevima dugogodišnje neuspjele provedbe nabava, koje su često i velike vrijednosti i od značaja za BiH.



1. UVOD

1.1. Pozadina problema

Vrijednost javnih nabava na razini institucija BiH u protekle tri godine iznosila je više od 435 milijuna KM. U prosjeku, godišnji iznos javnih nabava na razini institucija BiH iznosi najmanje 15% godišnjeg proračuna institucija BiH.¹

Sustav javnih nabava ima zadatak da osigura da se robe, radovi i usluge potrebne za funkcioniranje institucija BiH nabave po najpovoljnijim uvjetima uz zadovoljavajuću razinu kvalitete. Ovakva nabava osigurava da se sredstva poreznih obveznika, građana, troše racionalno i da građani istovremeno dobiju kvalitetnu uslugu.

Problemi koji se javljaju u javnim nabavama predmet su različitih istraživanja i stalno su u fokusu javnosti. Brojne nevladine organizacije i mediji kontinuirano ukazuju na različite aspekte problema u ovoj oblasti². Financijska revizija Ureda, također kontinuirano, ukazuje na probleme koje uočava tijekom revizije finansijskih izvješća.³

Jedan od važnih segmenata u javnim nabavama u kojem se uočavaju problemi jeste i pravodobnost nabavljanja potrebnih roba, usluga i radova.

Za institucije je veoma važno da robu, radove i usluge nabave pravodobno, a posebno one koje su važne za ostvarivanje njihovih osnovnih ciljeva. Nepravodobnost u provedbi javnih nabava izravno utječe na efikasnost upravljanja proračunskim sredstvima, a u većini slučajeva, pod uvjetom da je nabava stvarno opravdana, ima i negativne efekte za građane, koji su novac za financiranje institucija izdvojili kako bi od njih dobili pravodobnu uslugu.

Koliko je važna pravodobnost u javnim nabavama najbolje se moglo vidjeti proteklih mjeseci kada građani BiH nisu mogli na vrijeme dobiti putovnice⁴, kao i kod kašnjenja u realizaciji ugovora za nabavu goriva, gdje su stručnjaci izjavljivali da je ugrožena spremnost Oružanih snaga BiH, posebno u situacijama pružanja pomoći civilnom stanovništvu u vrijeme požara i poplava.⁵ Istovremeno su predstudijka istraživanja pokazala da postoje i postupci dobre prakse, kod kojih

¹ Prema godišnjim izvješćima o zaključenim ugovorima u postupcima javnih nabava, koje izrađuje Agencija za javne nabave BiH, u 2014. godini je zaključenog ugovora u vrijednosti od 168.003.315 KM, u 2015. godini 115.440.485 KM, a u 2016. godini 152.761.787 KM. Iznos javnih nabava je preuzet iz Godišnjeg izvješća o zaključenim ugovorima u postupcima javnih nabava koje izrađuje Agencija za javne nabave BiH i isti ne predstavlja ukupna javna sredstva koja su institucije vlasti, pravne osobe, sektorski ugovorni organi i asocijacije, na svim razinama vlasti u BiH koristili za nabavu roba, pružanje usluga i izvođenje radova, jer godišnje izvješće je urađeno na temelju podataka dobivenih iz objavljenih obavještenja o dodjeli ugovora i dostavljenih izvješća za dodijeljene ugovore malih vrijednosti od strane registriranih ugovornih organa u sustavu „e-nabave“.

² <http://www.nezavisne.com/novosti/bih/USAID-Jacanje-Zakona-o-javnim-nabavkama-u-BiH/351373>

³ Propusti i problemi vezani za javne nabave su kod finansijske revizije jedan od najčešćih temelja za mišljenje s rezervom, kao i za mišljenje sa skretanjem pozornosti. U predstudijkim istraživanjima urađena je analiza izvješća finansijske revizije institucija BiH za 2013., 2014. i 2015. godinu, u dijelu koji se odnosi na javne nabave, koja je pokazala da je od ukupnog broja institucija u prosjeku blizu 50% onih kod kojih postoje propusti i problemi u ovoj oblasti.

⁴ [http://www.slobodna-](http://www.slobodna-bosna.ba/vijest/51896/izdavanje_bh_pasosa_ponovo_kasni_u_iddeea_tvrde_da_se_u_nekim_mup_ovima_zahijevi_zadrzavaju_van_svake_miere.html)

[bosna.ba/vijest/51896/izdavanje_bh_pasosa_ponovo_kasni_u_iddeea_tvrde_da_se_u_nekim_mup_ovima_zahijevi_zadrzavaju_van_svake_miere.html](http://www.slobodna-bosna.ba/vijest/51896/izdavanje_bh_pasosa_ponovo_kasni_u_iddeea_tvrde_da_se_u_nekim_mup_ovima_zahijevi_zadrzavaju_van_svake_miere.html)

⁵ http://www.glassrpske.com/novosti/vijesti_dana/Vojaska-ce-se-ponovo-smrzavati/239925.html;

http://www.glassrpske.com/novosti/vijesti_dana/Vojnici-gladni-i-poderani-i-pored-miliona-u-budzetu/lat/214520.html



se pokazalo da ne postoje gotovo nikakva kašnjenja. Navedena praksa je utvrđena kod nabave motornih vozila u institucijama BiH.

Na probleme nepravodobnosti provedbe postupaka javnih nabava u institucijama BiH, Ured je tijekom proteklih godina ukazivao Parlamentu i javnosti u izvješćima financijske revizije. Međutim, nakon predstudijskih istraživanja, revizijski tim je utvrdio da i dalje postoje problemi i slabosti u pogledu pravodobne provedbe javnih nabava. Zbog navedenog, a imajući u vidu važnost ovog aspekta za institucije, a time izravno ili neizravno i za građane BiH, odlučili smo ispitati u kojoj mjeri ovaj problem postoji i koji su uzroci za takvo stanje, te dati odgovarajuće preporuke s ciljem otklanjanja slabosti i postizanja većeg stupnja pravodobnosti.

Predmetna revizija učinka provedena je u okviru drugog po redu projekta paralelnih revizija učinka (PPA II). Projekat je realiziran kroz paralelno provođenje revizija učinka u zemljama članicama Mreže vrhovnih revizorskih institucija država kandidata i potencijalnih kandidata za članstvo u EU, uz konsultantsku podršku Državnog ureda za reviziju Švedske i Europskog revizorskog suda.

Paralelna revizija podrazumijeva istodobno provođenje revizije na sličnu temu od strane dvije ili više institucija za reviziju. Svaka institucija za reviziju imenuje vlastiti revizorski tim koji provodi reviziju, uz mogućnost primjene zajedničke metodologije i pristupa reviziji, i o istoj izvješćuje sukladno vlastitom zakonskom okviru i mandatu.⁶

1.2. Cilj revizije

Cilj revizije je prikazati kašnjenja postupaka javnih nabava u institucijama BiH, ukazati na glavne uzroke koji dovode do nepravodobne provedbe postupaka javnih nabava u institucijama BiH i ukazati na posljedice takvog stanja. Na temelju nalaza revizije će se dati preporuke, čijom bi se implementacijom otklonile sustavne slabosti koje omogućuju i ostavljaju prostor za nepravodobne aktivnosti u provedbi javnih nabava.

1.3. Revizijska pitanja

Kako bi se istražio revizijski problem, tijekom provedbe ove revizije traženi su odgovori na glavno revizijsko pitanje, uz dva potpitanja:

Poduzimaju li institucije BiH pravodobno odgovarajuće aktivnosti u fazi planiranja i provedbe postupaka javnih nabava?

- 1. Poduzimaju li institucije BiH pravodobne i odgovarajuće aktivnosti u fazi planiranja postupaka javnih nabava?**
- 2. Poduzimaju li institucije pravodobne i odgovarajuće aktivnosti u fazi provedbe postupaka javnih nabava?**

⁶ Međunarodni standard vrhovnih institucija za reviziju ISSAI 5800 – Vodič za zajedničke revizije



1.4. Kriteriji revizije

Ured je za potrebe provedbe ove revizije razradio sljedeće kriterije revizije, koji su utemeljeni na dobroj praksi, stručnim studijama, te na zakonskoj i podzakonskoj regulativi:

Aktivnosti institucija na planiranju postupaka nabava se vrše pravodobno, tako da nakon usvajanja proračuna institucije već imaju pripremljene preliminarne planove koji se neposredno nakon usvajanja proračuna prema potrebi korigiraju, objavljuju i počinju realizirati.

Plan je realan, sadrži sve postupke koji se trebaju provesti u tekućoj godini, uvažava potrebe institucije u smislu da se predmet nabave treba osigurati do trenutka kada je potreban instituciji za obavljanje njenih zadataka i najkasnije do isteka postojećih ugovora ili do kraja proračunske godine, u ovisnosti o vrsti javne nabave.

Prilikom planiranja vodi se računa o svim bitnim aspektima i rizicima za pravodobno, uspješno okončanje postupaka javnih nabava, a posebno o procjeni složenosti postupka, vremenu trajanja postupka, vremenu isteka postojećih ugovora i procjeni roka za pokretanje postupaka. Plan uključuje i analizu tržišta s ciljem izbjegavanja nedostatnog broja prijavi, neprihvatljivo visokih ili niskih cijena, što može utjecati na ponavljanje postupaka i njihov nepravodoban završetak.

Plan JN je potpun, sadrži sve postupke koji se trebaju provesti u tekućoj godini te u odnosu na planirane rokove početka i završetka nema značajnijih odstupanja. Plan JN se objavljuje na oficijelnoj web stranici, kao i sve naknadne, neophodne izmjene.

Izmjene Plana JN se vrše samo iz razloga nastanka novih, nepredviđenih okolnosti.

U cilju osiguranja pravodobnosti provedbe postupaka javnih nabava, institucije BiH imaju i planove aktivnosti u kojima se određuju nositelji aktivnosti i precizni rokovi za pokretanje potrebnih aktivnosti. U tom smislu, uspostavljene su potpune i precizne evidencije o dinamici realizacije postupaka koje se koriste za analize dinamike u vrijeme provedbe postupaka, ali i nakon završetka godine u cilju analize pravodobnosti, uočenih problema i poduzimanja korektivnih radnji u sljedećem obračunskom razdoblju.

Realizacija planova se periodično provjerava i vrši se njihovo ažuriranje s ciljem osiguravanja pravodobne provedbe postupaka javne nabave.

Aktivnosti na realizaciji postupaka javne nabave se, između ostalog, poduzimaju s ciljem da se osigura njihova pravodobna provedba. Postupci javne nabave započinju sukladno dobro planiranim rokovima, koji rezultiraju pravodobnim završetkom postupaka i to kod kontinuiranih javnih nabava prije isteka postojećeg ugovora, kod drugih tekućih nabava i kod kapitalnih ulaganja do momenta završetka proračunske godine.

Interne procedure odlučivanja i tenderska dokumentacija nisu razlog dodatnog kašnjenja u provedbi postupaka javnih nabava. Uspostavljene su jasne procedure postupanja tijekom provedbe postupaka javne nabave. Svi organizacijski dijelovi pravodobno dostavljaju potrebne informacije i dokumentaciju povjerenstvu za provedbu procedure. Kvalitetna tenderska dokumentacija u velikoj mjeri eliminira mogućnosti za ulaganje žalbi, što onemogućava bespotrebno ponavljanje, poništenje i kašnjenje u provedbi postupaka javnih nabava.



1.5. Opseg i ograničenja revizije

Predmet revizije su postupci javnih nabava institucija BiH i poduzete mjere i aktivnosti u tijeku planiranja i provedbe istih, a u cilju postizanja pravodobnosti.

Provedbom revizije tražio se odgovor na pitanje poduzimaju li institucije BiH odgovarajuće aktivnosti u cilju pravodobne provedbe postupaka javnih nabava. U tom smislu, ispitivane su aktivnosti planiranja javnih nabava s fokusom na one koje imaju utjecaj na pravodobnost realizacije postupaka, a ispitivana su i odstupanja od utvrđenih planova s ciljem ukazivanja na svrhu i važnost planiranja. Također, ispitivana je pravodobnost u pokretanju postupaka javnih nabava, zatim u fazi provedbe do momenta zaključenja ugovora, i traženi su najčešći uzroci nepravodobnosti. Ova studija se nije bavila poštivanjem rokova propisanih Zakonom, jer je predstudija pokazala kašnjenja upravo u onim razdobljima provedbe JN koja su prepuštena ugovornom organu na određivanje.

Navedena istraživanja su provedena na razini institucija BiH i obuhvatila su 2014., 2015. i 2016. godinu. Međutim, u nekim slučajevima analizirano je i razdoblje prije 2014. godine, kao i razdoblje poslije 2016. godine, zbog prikaza kompletnog postupka određene nabave od pokretanja iste do zaključenja ugovora. Tri godine su uzete u razmatranje zbog utvrđivanja utjecaja novog Zakona o javnim nabavama, na način da se pokaže stanje prije donošenja zakona (2014.), u prvoj godini primjene zakona (2015.) i u drugoj godini primjene zakona (2016.).

Studija nije obuhvatila ispitivanje opravdanosti odobrenih sredstava za javne nabave, niti ostale probleme koji postoje u javnim nabavama, s obzirom na to da je u ovoj studiji fokus usmjeren na pravodobnost planiranja i provedbe javnih nabava.

Fokus studije je na pravodobnosti pripreme, planiranja i provedbe postupaka javne nabave do zaključenja ugovora. Razdoblje poslije zaključenja ugovora o javnoj nabavi nije bio u fokusu studije.

S obzirom na specifičnost teme i uvjeta u kojima institucije djeluju, u uzorak je odabrano devet institucija BiH. Glavni kriterij za odabir institucija u uzorak je bio učestalost ponavljanja propusta i nedostataka u postupcima javnih nabava tijekom tri godine, koje su uočene analizom izvješća o financijskoj reviziji institucija BiH, a koji su većinom bili temelj za mišljenja sa skretanjem pozornosti i mišljenja s rezervom. Dodatno, u uzorak su uključeni i veliki i mali proračunski korisnici radi realnijeg prikaza stanja i uvažavanja specifičnosti institucija i prikaza zajedničkih uzroka problema.

U cilju sagledavanja razloga kašnjenja javnih nabava u institucijama iz uzorka, analizirano je 77 postupaka javnih nabava koje su kasnile (vidjeti u prilogu br. 1). Ukupna vrijednost javnih nabava u institucijama iz uzorka za promatrane tri godine je oko 110.000.000 KM, a vrijednost javnih nabava koje su uzete u uzorak revizije je 30.539.322 KM.

Pod kašnjenjem se u ovom slučaju podrazumijeva kašnjenje javnih nabava u odnosu na istek postojećeg ugovora ili kraj proračunske godine, u ovisnosti od vrste nabave.

U cilju lakšeg sagledavanja problema i posljedica, javne nabave se u ovom Izvješću dominantno promatraju kroz podjelu na tekuće i kapitalne javne nabave koje su objašnjene u poglavlju 2. Izvješća (vidjeti u tablici br. 1). U tekuće nabave uključeno je 46 kontinuiranih i 12 periodičnih nabava. U okviru 19 nabava iz kapitalnih izdataka



sadržana su i 4 VKU. Ovakva podjela sadrži različite vrste postupaka, od čega je 50 otvorenih, 15 konkurentskih i 12 ostalih (pregovarački i sl.).

Vrste postupaka su odabrane po njihovoj zastupljenosti u primjeni od strane institucija BiH, što se može vidjeti u privitku br. 2.

Tablica br. 1: Prikaz broja odabranih postupaka za reviziju iz institucija iz uzorka

Institucije odabrane za uzorak revizije	Tekuće nabave			Kapitalne nabave			Ukupno
	2014.	2015.	2016.	2014.	2015.	2016.	
ALMS	3	6	4	1	0	0	14
AŠSUK	1	0	2	0	0	0	3
GP	1	3	1	1	0	0	6
IM	1	1	1	0	0	0	3
MCP	1	2	0	0	0	0	3
MO	2	2	6	2	3	2	17
MS	2	3	2	2	1	0	10
MVP	3	4	1	0	0	2	10
SZP	2	3	1	0	2	3	11
UKUPNO	16	24	18	6	6	7	77

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH

1.6. Izvori i metode revizije

U cilju što kvalitetnijeg sagledavanja problematike, stvaranja dobre podloge za nalaze koji su prezentirani u studiji, te zaključaka i preporuka koje je proizvela ova revizija, prikupljeni su podaci o javnim nabavama iz izvješća o financijskoj reviziji svih institucija BiH za 2013., 2014., 2015. i 2016. godinu. U nastavku studije prikupljani su detaljniji podaci o provedenim javnim nabavama u 2014., 2015. i 2016. godini iz institucija koje su izabrane za revizijski uzorak.

Obavljeni su razgovori sa predstavnicima institucija iz uzorka koji su bili izravno uključeni u sve faze provedbe javnih nabava.

Podaci su prikupljeni:

- proučavanjem izvješća o izvršenju proračuna institucija iz uzorka za više godina;
- proučavanjem izvješća Ureda financijske revizije za pojedinačne institucije;
- proučavanjem izvješća Ureda financijske revizije o izvršenju proračuna institucija BiH;
- analiziranjem proračunskih zahtjeva institucija iz uzorka za vrijeme planiranja nabava iz uzorka;
- analiziranjem dostavljenih tablica planiranih i provedenih JN od strane institucija iz uzorka o planiranim i provedenim javnim nabavama za 2014. i 2015. godinu i analizom tablica dostavljenih Uredu u tijeku financijske revizije 2016. godine;
- analiziranjem odluka VM o odobravanju projekata VKU;
- proučavanjem Zakona o javnim nabavama Bosne i Hercegovine i podzakonskih akata, ali i propisa iz drugih oblasti koji su od značaja za predmetnu oblast;
- analizom planova JN dostavljenih od strane institucija iz uzorka i objavljenih na web stranicama institucija;
- proučavanjem popunjenih obrazaca o realizaciji zaključenih ugovora koje su institucije u obvezi da objavljuju;



- analizom tenderske dokumentacije odabranih postupaka javne nabave i ukupne dokumentacije od pokretanja odabranih postupaka do odabira najpovoljnijeg ponuđača i zaključenja ugovora, broja ponavljanih postupaka, odnosa broja planiranih i realiziranih postupaka;
- analizom rješenja URŽ-a, prigovora i žalbi ponuđača;
- analizom podataka sa portala javnih nabava (obavještenja o nabavi, ispravke obavještenja, obavještenja o dodjeli, obavještenja o poništenju postupaka javne nabave).

Prikupljeni podaci su analizirani, međusobno u mogućoj mjeri uspoređivani, sistematizirani i statistički obrađeni.

Korištena je, također, i dostupna stručna literatura, podaci i informacije sa interneta koji se odnose na područje javnih nabava.

Korištene su i druge kvantitativne i kvalitativne statističke metode u cilju dobivanja što kvalitetnijih podataka.

1.7. Struktura izvješća

U poglavlju 1. predstavljeni su temeljni razlozi koji su opredijelili Ured da provede reviziju učinka u oblasti javnih nabava u BiH. Predstavljena su i revizijska pitanja, opseg i ograničenja revizije, kriterij revizije, te izvori i metode revizije.

U poglavlju 2. predstavljen je regulatorni okvir i opis procesa javnih nabava.

U poglavlju 3. su prezentirani temeljni nalazi koji daju odgovor na revizijska pitanja.

Poglavlje 4. prezentira zaključke revizije, odnosno odgovore na revizijska pitanja.

U poglavlju 5. su dane preporuke Ureda za reviziju čijom implementacijom bi se u institucijama BiH osigurala pravodobna provedba javnih nabava i smanjio prostor za moguće ekonomske i društvene posljedice.



2. REGULATORNI OKVIR I OPIS PROCESA

U ovom poglavlju se govori o važnosti i značaju javnih nabava za institucije javne uprave, ali i o utjecaju koji javne nabave imaju na privatni sektor i na društvo u cjelini. Predstavljen je regulatorni okvir i organizacija procesa javne nabave, a s obzirom na fokus ispitivanja studije RU, opisan je značaj pravodobnosti u javnim nabavama.

U ovom poglavlju je predstavljen i shematski prikaz procesa javnih nabava, sa osnovnim koracima, od planiranja i pokretanja postupka do okončanja i završetka procesa, odnosno do zaključenja ugovora.

2.1. Važnost javnih nabava

Proces javne nabave predstavlja jedan od najznačajnijih procesa u funkcioniranju institucija javnog sektora, te iz godine u godinu dobiva sve veću ulogu u društvu.

Javne nabave⁷ se tretiraju kao strateška funkcija⁸ i bitno područje javnih financija i imaju zadatak da osiguraju ekonomične i efikasne postupke, racionalno trošenje finansijskih sredstava te postizanje „najbolje vrijednosti za uloženi novac“. U posljednje vrijeme se sve češće naglašava uloga javnih nabava kao instrumenta za postizanje ciljeva politika države⁹.

Temeljna uloga javnih nabava u državnoj upravi u BiH je potpora u provedbi i drugih bitnih procesa javne uprave. Javne nabave su pomoćni alat institucijama u ostvarenju planiranih ciljeva i zadataka i bez dobro uređenog sustava javnih nabava može se dovesti u pitanje ispunjenje nadležnosti i obveza javnih institucija. Javna nabava je ključan instrument za razvoj jedinstvenog tržišta i ostvarivanje pametnog, održivog i uravnoteženog rasta i razvoja¹⁰.

Iz navedenog je jasno da pored kratkoročnih benefita, koje sa sobom nosi javna nabava, kao što je racionalno i efikasno korištenje javnih sredstava, javna nabava ima i dugoročne koristi po društvo u cjelini, a koje se ogledaju u pravnoj sigurnosti, sprečavanju kriminala i korupcije, pozitivnim efektima na ekonomski razvoj i upošljavanje (poticanje tržišnog takmičenja i promocija izvrsnosti), unapređenju upravljanja javnim financijama i sl.

Funkcija javnih nabava nosi sa sobom dodatnu odgovornost, s obzirom na sve karakteristike i značaj, te je pred javnim nabavama u institucijama javne uprave veoma ambiciozan zadatak.

Može se reći da se u većini zemalja svijeta, uvođenjem posebne regulative koja uređuje postupke javnih nabava, radi na umanjeњу neracionalnosti i korupcije. Organi javne uprave putem javnih nabava pravilno i domaćinski upravljaju javnim sredstvima, jer tim

⁷ Termin "javne nabave" odnosi se na nabavu radova, roba i usluga od strane ugovornih organa koji su im potrebni za njihovo djelovanje – u to spada sve od jednostavnog uredskog materijala, poput olovaka ili spajalica, do sofisticirane visokotehnološke opreme, poput kompjutera i borbenih aviona ili helikoptera.

⁸ Priručnik EUPPP - Obuka predavača javnih nabava u BiH – prvi dio, Program potpore EU sustavu javnih nabava u BiH – II. faza, strana 17.

⁹ Otvorene javne nabave u BiH – stanje i perspektive u svjetlu međunarodnih standarda, Potpora kreiranju Nacionalnog akcijskog plana BiH u okviru Partnerstva za otvorenu vlast, *financiranog od strane* Fonda otvoreno društvo BiH, koji provodi Transparency International BiH, Sarajevo, listopad 2015. godine, stranica 3.

¹⁰ Smjernice za praktičare o izbjegavanju najčešćih pogrešaka u postupcima javne nabave u okviru projekata financiranih iz europskih strukturnih i investicijskih fondova, Europska komisija, 2015., Predgovor.



pristupom ispituju tržište, postupaju transparentno, osiguravaju pravičnu i aktivnu konkurenciju s ciljem najefikasnijeg korištenja javnih sredstava, a radi ispunjenja svoje nadležnosti i obveza.

2.1.1. Pravodobnost javnih nabava i njen značaj

S obzirom na ulogu institucija u javnom sektoru u pružanju usluga građanima u svim vrstama situacija, a posebno u iznenadnim i hitnim okolnostima, pravodobnost javnih nabava ima ključni značaj.

Polazeći od pretpostavke da je korištenje odobrenih proračunskih sredstava nužno za funkcioniranje i ostvarivanje ciljeva institucije, te da je izvršeno kvalitetno planiranje, onda je od presudnog značaja da se sve što je proračunom predviđeno pravodobno i nabavi kako bi institucija mogla funkcionirati, ostvarivati svoje ciljeve i na kraju zadovoljiti potrebe građana.

Nepravodobna provedba javnih nabava u slučaju kontinuiranih javnih nabava za posljedicu ima produžetak ugovora s postojećim dobavljačem, što, osim neusklađenosti sa ZJN, otvara i pitanje dovođenja u povoljniji položaj određenih dobavljača, kao i rizik nabave roba, usluga i radova po nepovoljnijim uvjetima nego je to stanje na tržištu.

Također, nepravodobnost ima utjecaja i na neracionalno korištenje proračunskih sredstava. Za određene predmete nabava, koji se ne stignu nabaviti u tijeku proračunske godine, postoji mogućnost da ne budu ponovno uvrštene u proračun za sljedeću godinu ili se dešava da se sredstva prenose u naredno razdoblje, što znači da su bila rezervirana bez potrebe i da su mogla biti utrošena za neke druge projekte koji su važni za građane BiH.

Pravodobnost se može promatrati iz dvije perspektive. Jedan oblik pravodobnosti je pravodobnost u poduzimanju aktivnosti koje su propisane ZJN, a drugi oblik pravodobnosti je postupanje institucija u pokretanju aktivnosti koje nisu regulirane zakonom i koje su ostavljene na slobodu institucijama.

Navedeno je prikazano u sljedećoj tablici:

Tablica 2: Prikaz aktivnosti koje su određene zakonskim rokovima i onih čije započinjanje određuju same institucije

Planiranje JN	Plan JN	Određivanje roka za pokretanje JN	Pokretanje JN	Provedba postupka JN		
				Minimalni rokovi za prijem ponuda	Aktivnosti između otvaranja (izuzev roka za žalbu) i ocjene ponuda	Aktivnosti od odluke o izboru (izuzev roka za žalbu i roka mirovanja) do zaključenja ugovora o JN
Institucija	ZJN	Institucija	Institucija /Plan JN	ZJN	Institucija	Institucija

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH



2.2. Pravni okvir i organizacija procesa javnih nabava

Zakonom o javnim nabavama Bosne i Hercegovine uređen je sustav javnih nabava, te su istim definirana prava, dužnosti, odgovornosti i pravna zaštita učesnika u postupku javne nabave, te nadležnost Agencije za javne nabave BiH i Ureda za razmatranje žalbi BiH, institucija koje su nadležne za praćenje primjene navedenog Zakona i podzakonskih akata.

Zakon je jedinstven za sve razine javne uprave u BiH i primjenjuje se na sve ugovorne organe u BiH. Odgovornost za provedbu i primjenu odredbi ostaje na ugovornim organima¹¹.

Proces javnih nabava u BiH je decentraliziran, pri čemu svi pojedinačni ugovorni organi, odnosno institucije, bez obzira na veličinu, proračun i opseg nabave, sami za svoje potrebe provode postupke i vrše nabavu roba, usluga i radova.

Ugovorni organ za dodjelu ugovora¹² o javnoj nabavi primjenjuje otvoreni ili ograničeni postupak kao osnovne i redovne postupke. Pregovarački postupak s objavom ili bez objave obavještenja, kao i takmičarski dijalog, mogu se primijeniti kao izuzetak samo ako su za to ispunjeni određeni uvjeti utvrđeni u ZJN.¹³ Ostali postupci javne nabave su postupci za dodjelu ugovora male vrijednosti, konkurentski zahtjev za dostavu ponuda i izravni sporazum.

Veliki proračunski korisnici su uglavnom organizirali odjele ili službe za javne nabave, dok je kod drugih manjih i srednjih institucija različita praksa. U pojedinim institucijama su sistematizirana i popunjena radna mjesta službenika za javne nabave, dok je u nekima slučaj da nema angažiranih na poslovima javnih nabava, nego iste obavljaju drugi službenici. Ugovorni organ je dužan imenovati povjerenstvo za nabave¹⁴, a uspostavljanje i rad povjerenstva regulirani su podzakonskim aktom koji je donijelo Vijeće ministara BiH.

Različite su prakse unutar institucija u pogledu zadataka koje obavljaju službenici i odjeli za javne nabave i povjerenstva za javne nabave.

Nadležnosti povjerenstva u postupku javnih nabava su različite od institucije do institucije, a određene su aktom o njihovom osnivanju i imenovanju. U institucijama u kojima postoje sistematizirana mjesta službenika za javne nabave, povjerenstva imaju osnovni zadatak da izvrše prijem, otvaranje, evaluaciju ponuda i prijedlog ugovora, dok je službenik uglavnom administrativna potpora povjerenstvima i zadužen je za pripremu i objavu nabave, izradu tenderske dokumentacije itd. U institucijama u kojima ne postoji odjel za javne nabave ili popunjeno radno mjesto službenika za javne nabave, poslove pripreme i izrade tenderske dokumentacije uglavnom obavlja povjerenstvo za javne

¹¹ Ugovorni organi su definirani člancima 4. i 5. Zakona o javnim nabavama BiH, Sl. glasnik BiH, broj 39/14 i dijele se na „klasične“ ugovorne organe u koje spadaju svaka institucija vlasti u BiH, entitetu, Brčko distriktu BiH, na razini kantona, grada ili općine, pravna osoba koja je financirana najvećim dijelom iz javnih sredstava ili asocijacije osnovane od istih te sektorske ugovorne organe, koji vrše aktivnosti u oblasti vodosnabdijevanja, energetike, prometa i poštanskih usluga.

¹² Članak 2, stavak 1, točka a) ZJN, Sl. glasnik BiH, broj 39/14: „Ugovor o javnoj nabavi je ugovor s finansijskim interesom koji se zaključuje u pisanoj formi između jednog ili više dobavljača i jednog ili više ugovornih organa i ima za cilj nabavu robe, usluga ili izvođenja radova u okviru značenja ovog Zakona“.

¹³ Članak 19. stavak 1, ZJN, Sl. glasnik BiH, broj 39/14.

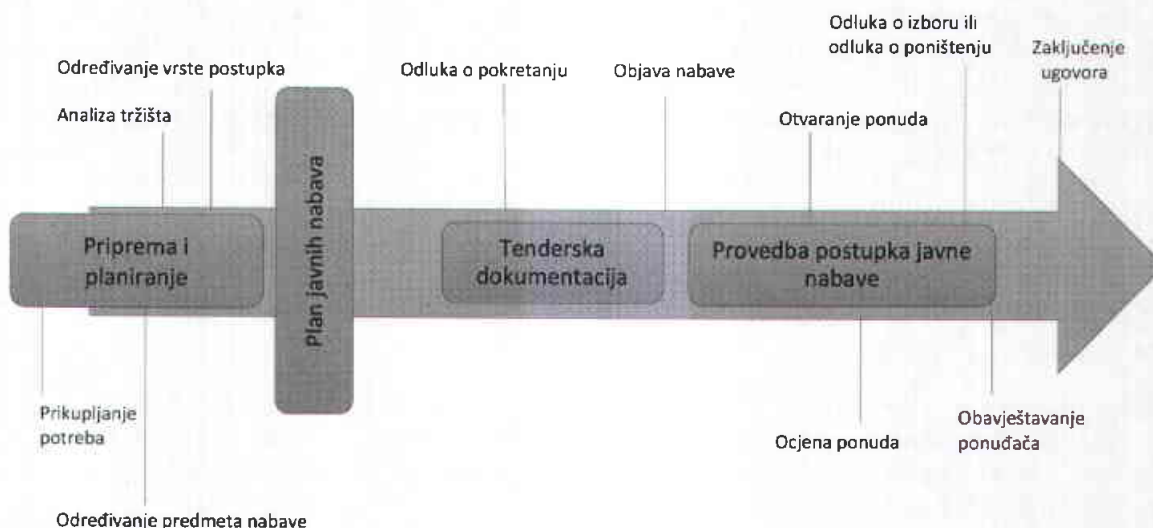
¹⁴ Za provedbu otvorenog postupka, ograničenog postupka, pregovaračkog postupka s objavom obavještenja i bez objave obavještenja, natječaja za izradu idejnog rješenja, takmičarskog dijaloga i konkurentskog zahtjeva za dostavljanje ponuda ugovorni organ obavezan je imenovati povjerenstvo za nabave.



nabave, što nije sukladno načelima dobrih praksi, pri čemu se teži razdvajanju i segregaciji dužnosti i obveza.

U narednom shematskom prikazu predstavljene su temeljne faze provedbe javnih nabava koje su bile u fokusu studije RU, od planiranja nabava do zaključenja ugovora o javnoj nabavi.

Shematski prikaz faza procesa javnih nabava u institucijama BiH do momenta zaključenja ugovora



Izvor: Ured za reviziju institucija BiH

2.3. Novi Zakon o javnim nabavama

Aktuelni Zakon o javnim nabavama je objavljen u travnju 2014. godine, a njegova primjena je počela u studenom 2014. godine.

Novim Zakonom je promijenjen sadržaj više od polovine odredbi prethodnog Zakona, povećan je broj članaka sa 57 na 125 te je naglašena uloga informacijskih tehnologija. Određene promjene navedene su u nastavku. Primjerice, u slučajevima kada nije bilo postupka po žalbi, Agencija podnosi prekršajnu prijavu kod nadležnog suda za prekršaje kada utvrdi povrede Zakona o javnim nabavama koje su u njenoj nadležnosti. Također, Agencija je nadležna za organiziranje i održavanje obuka za ovlaštene predavače i službenike za javne nabave.

Jedna od značajnijih novina jeste i uvođenje obveze ugovornih organa za objavljivanjem planova nabava na vlastitim internetskim stranicama i to najkasnije u roku od 60 dana od dana usvajanja proračuna, odnosno finansijskog plana, kao i obveza objave realizacije svih zaključenih ugovora u postupcima javnih nabava na web stranici ugovornog organa.



Između ostalog, novo zakonsko rješenje je uvelo i mogućnost završetka postupka javne nabave i sa samo jednom zadovoljavajućom ponudom.¹⁵

Jedan od temeljnih razloga za donošenje novog Zakona o javnim nabavama je bilo i usklađivanje sa donesenim direktivama EU o javnim nabavama iz 2004. godine, te je Zakon u velikoj mjeri usklađen sa istima (Direktiva 2004/17/EZ, Direktiva 2004/18/EZ, Direktiva 2007/66/EZ).

U međuvremenu su u EU donesene nove direktive o javnim nabavama (Direktiva 2014/24/EU, Direktiva 2014/25/EU Direktiva 2014/23/EU)¹⁶, pri čemu su direktive iz 2004. godine stavljene van snage. Države članice EU su imale vremena do 18. travnja 2016. godine uskladiti svoje zakone i druge propise s objavljenim direktivama iz 2014. godine. Iste su predstavljale dugoočekivanu reformu i prekretnicu u modernizaciji pravila postojećeg sustava javne nabave u EU, a u cilju djelotvornosti javne potrošnje. Ove direktive EU nisu sadržane u Zakonu o javnim nabavama BiH, objavljenom u Službenom glasniku BiH, broj 39/14.

Neke od značajnijih promjena koje su uvedene ovim novim direktivama tiču se kriterija za odabir ponude, pojednostavljenja i veće fleksibilnosti pregovaračkog postupka, partnerstva za inovacije, ukidanja razlike između usluga u dodatku II. A i II. B, učešća malih i srednjih poduzeća, kodifikacije sudbene prakse, pojašnjenja i proširenja temelja za isključenje i e-nabave.

Zakon je predvidio obvezu Agencije za javne nabave da pokrene inicijativu za izmjenu i dopunu ovog Zakona po hitnom postupku, u pogledu promjene iznosa vrijednosnih razreda, uz prethodnu suglasnost Odbora Agencije, u slučajevima značajnih promjena kao što je izmjena zakonodavstva EU o javnim nabavama.

¹⁵ Članci 69. i 89. Zakona o javnim nabavama BiH, Sl. glasnik BiH, broj 39/14.

¹⁶ Objavljene u Službenom listu EU L 94 28. ožujka 2014. godine i stupile na snagu 17. travnja 2014. godine.



3. NALAZI

U ovom poglavlju prezentirani su temeljni nalazi do kojih se došlo tijekom revizije. Prezentirani nalazi se odnose na pravodobnost institucija BiH u provedbi javnih nabava, uzroke koji dovode do nepravodobnosti, kao i postojeće i moguće posljedice kašnjenja.

Nalazi su predstavljeni kao odstupanja od uspostavljenih kriterija revizije za pravodobno planiranje i provedbu javnih nabava. Kriteriji su uspostavljeni od strane Ureda za reviziju, na temelju procjene revizorskog tima, a utemeljeni su na dobroj praksi, stručnim studijama, te na zakonskoj i podzakonskoj regulativi iz oblasti javnih nabava.

Na temelju evidencija i podataka koji su dostavljani reviziji u tijeku ove studije, uočeno je da isti ne sadrže potpune i pouzdane informacije koje omogućavaju kvalitetno praćenje pravodobnosti provedenih postupaka javnih nabava. Ovaj problem je identificiran kod svih institucija iz uzorka. Zbog navedenog, prezentacija nalaza nije uvijek bila moguća na istom broju postupaka, što u konačnici nije utjecalo na iznesene nalaze i relevantnost studije.

Uočene slabosti i uzroke kašnjenja institucija prikazujemo na analizi 77 postupaka, ukupne vrijednosti 30.539.322 KM, za koje smo utvrdili da su u konačnici kasnili, što znači da nisu završeni do isteka važećeg ugovora ili nisu završeni do kraja proračunske godine, što je imalo ili moglo imati posljedice po građane i institucije BiH.

Ilustracije radi, navodimo da od devet postupaka najveće vrijednosti (pojedinačno preko 500.000 KM) nijedan nije završen niti je započet na vrijeme prema PJN, a neki su bili planirani za treći i četvrti kvartal, kada je rizik od kašnjenja znatno veći, posebno jer se najčešće radi o kompleksnim postupcima.

Odstupanja su uočena kako kod kapitalnih¹⁷ i tekućih izdataka, tako i kod vrsta postupaka koji su pregledani, otvorenih, konkurentskih i pregovaračkih postupaka.

Tako je, od ukupno 77 postupaka, pregledano 19 postupaka¹⁸ iz kapitalnih izdataka, ukupne vrijednosti 15.033.389 KM, od kojih niti jedan nije završen do kraja godine. Od ukupno 19 kapitalnih, 10 postupaka je ponovljeno u narednim proračunskim godinama, a devet nije završeno ni u sljedeće dvije godine.

Kašnjenja kapitalnih nabava imaju posljedice za poslovanje institucije i ostvarivanje zacrtanih ciljeva. Nabave roba i radova su planirane jer su bile potrebne, a sredstva su rezervirana. Institucije su zbog kašnjenja izložene riziku da ne dobiju sredstva u narednoj godini, a sredstva koja su rezervirana su mogla biti efikasnije utrošena u drugim oblastima.

¹⁷ Nabave iz kapitalnih izdataka predstavljaju nabave zemljišta, građevina, opreme i drugih stalnih sredstava, poput motornih vozila. U navedenu vrstu nabava spadaju i ulaganja na postojećim stalnim sredstvima (objektima) kojima se povećava predviđeni vijek trajanja ili očekivani efekti njihovog korištenja. Ovim nabavama se mijenja namjena objekata ili se produžava njihova funkcionalna sposobnost. Kapitalne nabave moraju biti završene do kraja tekuće godine u kojoj su i planirane i za koje su odobrena proračunska sredstva, a realizacija ugovora se može dešavati u narednoj proračunskoj godini.

¹⁸ U analizu su uključene i četiri nabave višegodišnjih kapitalnih ulaganja.



U okviru 77 pregledanih nabava, pregledano je 58 tekućih nabava, a unutar njih je bilo 46 kontinuiranih i 12 periodičnih javnih nabava.¹⁹

Na temelju analize testiranih 46 postupaka kontinuiranih nabava iz uzorka, koji su kasnili, ukupne vrijednosti 13.809.777 KM, a čiji predmet nabave je konstantno potreban ugovornom organu (primjerice, hrana, gorivo, aviokarte, razna održavanja opreme i servisi, osiguranje itd.), utvrđena su značajna kašnjenja u vremenu zaključenja ugovora. Ovo znači da su protekla značajna razdoblja nabavljanja roba i usluga bez zaključenog ugovora, što je prikazano u narednoj tablici.

Tablica 3: Raspon mjeseci odstupanja u odnosu na isticanje prethodnog ugovora

Raspon mjeseci odstupanja	Broj postupaka			
	2014.	2015.	2016.	Ukupno
Do 5 mjeseci	5	8	11	24
Od 5 – 12 mjeseci	5	3	3	11
Preko 12 mjeseci	4	5	2	11
UKUPNO	14	16	16	46

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH

Kao što se iz tablice 3. vidi, najviše kontinuiranih nabava iz uzorka je kasnilo u vremenskom rasponu do 5 mjeseci, čija je vrijednost za tri godine promatranog razdoblja iznosila oko 8 milijuna KM. U rasponu između 5 i 12 mjeseci je kasnilo 11 postupaka javnih nabava ukupne vrijednosti 3.232.795 KM, a vrijednost 11 nabava koje su kasnile preko 12 mjeseci je 2.440.000 KM.

Na ovaj način se onemogućava pružanje jednake šanse svim poslovnim subjektima koji ispunjavaju uvjete, jer dolazi do produženja nabave robe od istih dobavljača. Osim što ZJN ne predviđa ovu mogućnost, javlja se i rizik da su se uvjeti na tržištu poboljšali, a institucija još uvijek nabavlja po starim – nepovoljnijim uvjetima.

Kašnjenja su vidljiva i u slučaju druge vrste tekućih nabava – periodične nabave, gdje od 12 analiziranih periodičnih nabava u vrijednosti od 1.696.156 KM, niti jedna nije završena u tekućoj godini u kojoj je i započeta, ali su ugovori ipak potpisani u narednoj proračunskoj godini.

Navedeno može uzrokovati probleme u poslovanju institucija u tijeku godine za koju je nabava predviđena, a dodatno su ove nabave izložene riziku da u sljedećoj proračunskoj godini za njih ne budu odobrena proračunska sredstva. U određenim slučajevima, gdje institucije nisu uspjele završiti postupak do 31.12. tekuće godine, to je rezultiralo gubljenjem odobrenih sredstava kao npr. u slučaju javne nabave sustava²⁰ za kontrolu i

¹⁹ Kontinuirane javne nabave su nabave koje se ponavljaju svake godine, a periodične koje se javljaju po potrebi i ne nužno svake godine. Periodične nabave su nabave roba, usluga ili radova koji se vrše po potrebi, a ovise o drugim materijalnim propisima. Ove nabave nemaju karakter tekućih izdataka, te se nabavljaju jednokratno i za iste je potrebno provesti proceduru do kraja proračunske godine i isporuku istih do kraja godine.

²⁰ Projekat je naknadno odobren i financira se od strane Europske komisije kroz IPA 2015.



evidenciju motornih vozila na graničnim prijelazima za potrebe Granične policije BiH u vrijednosti od 680.000 KM.

Kao što smo naveli, kašnjenja su uočena kod svih vrsta pregledanih postupaka i to kod konkurentskih, otvorenih i pregovaračkih, što se vidi iz sljedeće tablice.

Tablica 4: Kašnjenja javnih nabava po vrsti postupka

Vrsta postupka	Broj postupaka			
	2014.	2015.	2016.	Ukupno
Otvoreni	17	16	17	50
Pregovarački	2	6	0	8
Konkurentski	3	7	5	15
Ostali postupci	0	1	3	4
Ukupno	22	30	25	77

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH

Kao što se može vidjeti iz tablice, pojava kašnjenja je prisutna tijekom sve tri promatrane godine i kod sve tri vrste testiranih postupaka. Vrijednost otvorenih postupaka u kašnjenju iznosi 19.256.294 KM, pregovaračkih oko 10 milijuna, a konkurentskih i ostalih oko 1.240.000 KM.

U nastavku Izvješća, na uzorku 77 postupaka koji su kasnili, prikazujemo nalaze koji govore o mogućim uzrocima kašnjenja. Kod određenih postupaka kašnjenje je rezultat kumulativnog djelovanja više razloga.

U narednoj tablici su predstavljeni temeljni uzroci, koje je revizija identificirala tijekom analize provedenih javnih nabava iz uzorka, promatrani u devet institucija BiH iz uzorka revizije, u fazama planiranja i provedbe javne nabave.

Tablica 5: Zajednički uzroci nepravodobnosti identificirani u nabavama iz uzorka

Temeljni razlozi kašnjenja u provedbi postupaka javne nabave					
Slabosti u planiranju	Nedostatak adekvatnog istraživanja tržišta	Kasno pokretanje postupaka	Kasno poduzimanje aktivnosti nakon Odluke o pokretanju postupka	Slabosti tenderske dokumentacije	Izostanak evaluacije i aktivnosti na unapređenju procesa

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH

Kao što je iz tablice vidljivo, tijekom revizije uočeni su zajednički uzroci nepravodobnosti javnih nabava promatrano kroz odstupanja od utvrđenih kriterija revizije. Navedeni uzroci su, u manjoj ili većoj mjeri, uočeni kod svih institucija iz uzorka. U većini slučajeva konačno kašnjenje je rezultat kumulativnog djelovanja navedenih razloga.



3.1. Priprema i planiranje javnih nabava

Kvalitetno planiranje JN i izrada kvalitetnog Plana JN je temeljni preduvjet za uspješan završetak postupaka JN, a samim time i za njihov pravodoban završetak. Dobar plan osigurava pravodobno pokretanje aktivnosti i pravodoban završetak aktivnosti, a time i izbjegavanje mogućih posljedica.

3.1.1. Pripreme i planiranje postupaka javnih nabava

Proces planiranja javnih nabava većina testiranih institucija počinje nakon usvajanja proračuna institucija BiH, iako nema zakonskih ni drugih prepreka da se planiranje započne i u ranijim fazama, odmah nakon sastavljanja prijedloga proračuna ili čak i ranije za nabave koje su najvažnije za funkcioniranje institucija.

Iako su u nekim institucijama sugovornici isticali da se aktivnosti na planiranju započinju u vrijeme planiranja proračuna, nisu prezentirani dokazi da se osim standardnih aktivnosti vezanih uz planiranje proračuna provode i aktivnosti koje utječu na pravodobnost provedbe postupaka javnih nabava, koje osiguravaju da se odmah poslije usvajanja proračuna može započeti s aktivnostima na realizaciji planiranih javnih nabava.

Osim Plana javnih nabava, koji predstavlja zakonsku obvezu i kojeg institucije trebaju objaviti u zakonom propisanom roku²¹, institucije ne raspolažu internim planovima u kojima su određeni detaljniji rokovi za pojedine faze u provedbi postupaka i nositelji aktivnosti. Navedeno negativno utječe na mogućnost kontroliranja izvršenja planiranih aktivnosti i utvrđivanje odgovornosti za realizaciju planova.

Od devet institucija iz uzorka, samo je Ministarstvo civilnih poslova propisalo internim pravilnikom navođenje detaljnijih rokova prije pokretanja postupka javne nabave, ali, s obzirom na to da je pravilnik usvojen u listopadu 2016. godine, stvarni efekti na pravodobnost provedbe postupaka javnih nabava će biti vidljivi u predstojećem razdoblju.

Prema rezultatima analize internih pravilnika koji se odnose na proces javnih nabava kod institucija iz uzorka kojima se regulira oblast javnih nabava, samo u tri²² od devet institucija iz uzorka je detaljnije propisan način planiranja javnih nabava i segregacija dužnosti u planiranju. S obzirom na to da je postupanje po internom aktu jedan od preduvjeta i, između ostalog, za dostizanje pravodobnosti, ovo se u konačnici značajno odražava na pravodobnost u provedbi postupaka, posebno kod složenih javnih nabava, gdje je značajan dio informacija bilo moguće prikupiti znatno prije donošenja i odobravanja plana javnih nabava.

Također, u dvije od devet institucija iz uzorka internim pravilnicima su određeni rokovi za pokretanje postupaka javne nabave za koje postoji važeći ugovor o nabavi, dok u ostalim institucijama nije precizno definirano koji je krajnji rok za pokretanje postupaka kod iste vrste nabava, nego je pokretanje određeno slobodnom procjenom u planovima nabava.

U narednoj tablici su prikazani krajnji rokovi za pokretanje postupaka za nabave kod kojih postoji važeći ugovor.

²¹ Plan javnih nabava se mora objaviti najkasnije u roku od 60 dana od dana usvajanja proračuna, odnosno finansijskog plana na internetskoj stranici ugovornog organa za nabave čija je vrijednost veća od vrijednosti utvrđenih u članku 14. stavak (1) ZJN, a sadrži informacije koje je odredila Agencija za javne nabave obrascem.

²² ALMS, MO i MCP.



Tablica 6: Rokovi za pokretanje postupaka za nabave kod kojih postoji važeći ugovor

Institucija	Krajnji rok za pokretanje postupka nabave kod kojeg postoji važeći ugovor
ALMS	Nema
AŠSUK	Nema
GP	Najkasnije tri mjeseca prije isteka važećeg ugovora
IM	Nema
MCP	Nema
MO	Nema
MS	Nema
MVP	Dva mjeseca prije isteka važećeg ugovora
SZP	Nema

Izvor: Interni pravilnici i procedure te planovi JN iz institucija iz uzorka

Pregledom postupaka i dokumentacije ustanovljeno je da institucije, pri planiranju javnih nabava i izradi Plana JN, ne uzimaju u dostatnoj mjeri u obzir moguće rizike koji se mogu pojaviti prilikom provedbe postupaka i koji mogu utjecati na ponavljanje postupaka i nastanak žalbenog postupka, što značajno produžava trajanje postupka i povećava rizik da se nabava neće provesti u potrebnom roku. Tako je 15 od 77 postupaka planirano da započne u trećem ili četvrtom kvartalu, a od toga osam putem otvorenog postupka.

U dva postupka je uočeno da su institucije planom predvidjele da nabava treba biti pokrenuta nakon roka do kojeg važi postojeći ugovor ili u istom mjesecu kada ističe postojeći ugovor, čime se u potpunosti obesmišljava planiranje javnih nabava. Ovo je bio slučaj kod nabave aviokarata u Ministarstvu civilnih poslova i kod nabave prehrambenih artikala i sredstava za higijenu u Ministarstvu sigurnosti.

3.1.2. Izostanak analize tržišta

Analiza provedenih postupaka javnih nabava je pokazala da institucije ne posvećuju dostatno pozornosti istraživanju tržišta. Istraživanje tržišta je važno s aspekta utvrđivanja procijenjene vrijednosti javne nabave i prisutnosti konkurencije na tržištu, što opredjeljuje vrstu postupka za provedbu javne nabave.

Analizirajući dostavljenu dokumentaciju, manji broj institucija je predvidio obvezu istraživanja tržišta, ali ne i fazu i vrijeme u kojem je taj korak potrebno poduzeti. Analiza tržišta, kao obavezan korak u procesu javne nabave, nije spomenuta niti u ZJN, osim kod izravnog sporazuma.²³ Poređenja radi, ZJN Republike Hrvatske, koji je usklađen sa najnovijim direktivama EU, predvidio je obvezu ispitivanja tržišta prije pokretanja postupka javne nabave, a u svrhu pripreme nabave.²⁴ Iako nije utvrđena kao obveza u ZJN, ovo je važna aktivnost ukoliko se želi kvalitetno provesti i završiti postupak javne nabave. I pored toga što je novo zakonsko rješenje, prema kojem je moguće završiti postupak javne nabave i sa samo jednom zadovoljavajućom ponudom²⁵, stvorilo pretpostavku za efikasniju provedbu javne nabave²⁶, ipak su još uvijek prisutne druge

²³ Članak 90. Zakona o javnim nabavama BiH, Sl. glasnik BiH, broj 39/14.

²⁴ Članak 198. Zakona o javnim nabavama Republike Hrvatske, Narodne novine, broj 120/16.

²⁵ Odredbama starog ZJN bilo je propisano da se nabava mogla završiti samo ako postoje tri zadovoljavajuće ponude, što često nije bio slučaj, pa su se postupci ponavljali, što je utjecalo na efikasnost u provedbi postupaka javnih nabava.

²⁶ Prema informacijama AJN, objavljenim u Godišnjem revizorskom izvješću o glavnim nalazima i preporukama za 2016. godinu, oko 30% javnih nabava je provedeno sa sudjelovanjem jednog ponuđača. Za



vrste problema koje nastaju kao posljedica izostanka adekvatne analize tržišta. U prilog tome govori i rezultat analize koji pokazuje da je kod 22% postupaka, od ukupno 77, kao jedan od glavnih razloga za nepravodobnost identificiran problem koji je posljedica slabosti u istraživanju tržišta, odnosno izostanka iste.

Ilustracije radi, u javnoj nabavi u Ministarstvu obrane (vedra sa pumpom) vrijednosti 280.000 KM, sva tri ponuđača su dostavila ponude koje su bile veće od procijenjene vrijednosti, pa je postupak poništen, a ista situacija se dogodila i u ponovljenom postupku. Postupak, koji je bio vezan za helikoptere, nije proveden do kraja. Neuspjeh u nabavi ovog predmeta nabave nosi sa sobom rizik od nemogućnosti sudjelovanja helikoptera u gašenju požara.

Istraživanjem i analizom postupaka iz uzorka, revizija se nije mogla uvjeriti da su institucije vršile istraživanje tržišta na detaljan i objektivan način uzimajući u obzir sve specifičnosti nabava. Ne postoji sveobuhvatan pristup u istraživanju tržišta.

Nedostatak adekvatne analize tržišta u fazi provedbe postupaka javnih nabava prepoznat je kao jedan od razloga poništenja postupaka, uslijed ponuda sa znatno višim cijenama od procijenjene vrijednosti, neprirodno niske cijene ponuda, kao i u slučajevima gdje nijedna ponuda nije dostavljena. Adekvatno procijenjena vrijednost predmeta javne nabave je jako važna. Osim što utječe na mogućnost da se postupak prekine zbog ponuda sa višom cijenom od procijenjene vrijednosti predmeta nabave, dodatno može motivirati ponuđače da ponude više cijene u cilju ostvarenja ekstra profita. Nerijetko je i prihvaćana viša cijena ponude od procijenjene vrijednosti predmeta nabave.

Tako je, ilustracije radi, u Agenciji za lijekove i medicinska sredstva zbog manjkavosti prilikom procjene vrijednosti nabave farmaceutskih proizvoda (reagensi za LAL) odlučeno da se prihvati za oko 21.500 KM viša cijena od predviđenih sredstava za ovu nabavu.

Drugom ilustracijom prikazujemo slučaj poništenja nabave zbog ponuđene više cijene od procijenjene. Naime, Ministarstvo sigurnosti je pri nabavi aviokarata planirane vrijednosti 170.000 KM odabralo najpovoljnijeg ponuđača sa cijenom ponude od 173.000 KM, da bi nakon 1,5 mjesec donijeli Odluku o poništenju iz razloga što nijedna od primljenih ponuda nije prihvatljiva jer premašuje iznos predviđen Odlukom o pokretanju.

Prema izjavama sugovornika iz institucija istraživanje tržišta se provodi, međutim, analizom postupaka javnih nabava u institucijama iz uzorka, od 77 postupaka koji su kasnili, nijedan nije u spisu sadržavao dokumentiranu analizu tržišta. U određenim analiziranim postupcima se u Odluci o pokretanju navodi da je izvršena analiza tržišta, međutim, konstatirano je da ista nije dokumentirana.

3.1.3. Nedostaci planova javnih nabava

Institucije se većinom vode zakonskim rješenjem da se najkasnije u roku od 60 dana od dana usvajanja proračuna objavi plan JN, te se istim rokom vode kad je riječ i o usvajaju planova. Ova zakonska odredba se odnosi samo na objavu plana i ne sprečava usvajanje plana prije ovog roka, kao ni sve potrebne pripreme nabava za pokretanje.

Analizirajući donesene izmjene planova u 2016. godini uočeno je da se izmjene planova dešavaju i u posljednjem kvartalu godine, što naročito u slučajevima provedbe dodatne nabave putem otvorenog postupka, a posebno kod nabava koje se financiraju iz

sada nema analiza koje govore o efektima ove odredbe zakona u pogledu smanjivanja konkurentnosti prilikom provedbe javnih nabava.



kapitalnih izdataka, nosi sa sobom rizik da se nabava neće moći realizirati do kraja godine i da će sredstva biti izgubljena. Tako su u Ministarstvu obrane i Službi za zajedničke poslove uočena po tri ovakva slučaja (kapitalna nabava putem otvorenog postupka u IV. kvartalu).

Također je uočeno da se izmjene ne vrše i ne objavljuju, iako je utvrđeno da su nabavljene robe, usluge ili radovi koji uopće nisu navedeni u planu JN, a nisu obuhvaćeni postojećim izmjenama plana JN. Ova pojava je primijećena kod svih institucija.

U pojedinim institucijama, kao što su Služba za zajedničke poslove i Ministarstvo sigurnosti, uočeno je da u Planu JN ne popunjavaju sve predviđene rubrike koje, osim što otežavaju planiranje, povećavaju rizik od nepravodobne provedbe postupaka.

Stvarne aktivnosti institucija na realizaciji javnih nabava su bile znatno drugačije od prvobitno planiranih aktivnosti u planu JN (izmjene planova nisu uključene u analizu).

Iako su uočene određene slabosti planiranja, u nastavku su prikazana odstupanja od planiranog roka završetka postupaka, s namjerom prikaza nepridržavanja rokova i svrhe planiranja. Tako su planirani rokovi premašeni u rasponu od 30 do 485 dana, a u nekim slučajevima postupci nisu ni završeni, odnosno otkazani su ili slično. Odstupanja su prikazana za 37 postupaka za koje smo uspjeli prikupiti potrebne podatke od 77 postupaka koji su u uzorku.²⁷

Tablica 7: Odstupanja u odnosu na planirani završetak postupaka u planovima JN

Br.	Institucija	Ukupan broj postupaka iz uzorka	Broj postupaka sa dostupnim podacima o datumu planiranog završetka JN	Postupci završeni sukladno planu JN	Postupci koji nisu završeni sukladno planu
1.	ALMS	14	6	0	6
2.	AŠSUK	3	3	3	0
3.	GP	6	4	0	4
4.	IM	3	2	1	1
5.	MCP	3	1	0	1
6.	MO	17	13	0	13
7.	MS	10	0	-	-
8.	MVP	10	8	0	8
9.	SZP	11	0	-	-
Ukupno		77	37	4	33

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH na temelju podataka institucija

Napomena: U ukupnom broju pregledanih postupaka nije sadržano 40 postupaka za koje nisu bili dostupni podaci u planu JN, te se za iste nije moglo utvrditi predviđeno zaključenje ugovora, odnosno završetak postupka. Tu također spadaju i postupci iz Službe za zajedničke poslove i Ministarstva sigurnosti, koji u planovima nisu uopće predviđeli okviri završetak postupka.

Iz tablice je vidljivo da čak 89% postupaka nije završeno sukladno planiranom roku za završetak prema planu JN, što govori o slabostima planiranja i dovodi u pitanje smisao istog.

²⁷ Kao što je navedeno, revizija se suočila sa nedostatkom pouzdanih i potpunih evidencija i podataka, što je otežavalo prezentaciju nalaza za svih 77 pregledanih postupaka iz uzorka.



3.2. Aktivnosti institucija u fazi provedbe postupaka javnih nabava

Pored slabosti u pripremi i planiranju postupaka javnih nabava, koje imaju utjecaj na pravodobnost provedbe postupaka JN, tijekom revizije uočene su i slabosti u fazama provedbe postupaka JN²⁸: kašnjenja u pokretanju nabave u odnosu na planirano, dugi vremenski razmaci između aktivnosti u fazi od donošenja odluke o pokretanju postupka do zaključenja ugovora, slabosti u pripremi i izradi tenderske dokumentacije, te nedostatku kontrolnih aktivnosti i evaluacije.

3.2.1. Kašnjenja u provedbi postupaka javnih nabava u odnosu na planirane rokove i posljedice

Kao što je navedeno u prethodnom poglavlju, većina postupaka je pokrenuta kasnije nego je to planirano planom javnih nabava, a isto je detaljnije prikazano u ovom poglavlju.

3.2.1.1. Kasno pokretanje postupaka koji nisu završeni u planiranim rokovima

Unatoč svim slabostima uočenim u planiranju, u nastavku govorimo o odstupanjima u pokretanju postupaka u odnosu na planirane rokove i o odstupanjima u pokretanju u odnosu na datume zaključenja ugovora.

Odstupanje od planiranog pokretanja

U narednoj tablici prikazujemo broj analiziranih postupaka (77) koji je kasnio u pokretanju u odnosu na planirano vrijeme, što je kod značajnog broja njih bio jedan od uzroka kašnjenja u realizaciji postupaka.

Odstupanje je prikazano na 56 postupaka za koje su podaci utvrđeni u planovima javnih nabava, dok za preostalih 21 podaci nisu navedeni u planovima JN.

Tablica 8: Odstupanja u odnosu na planirane rokove u planovima JN

Br.	Institucija	Ukupan broj postupaka iz uzorka	Broj postupaka sa dostupnim podacima o datumu planiranog pokretanja JN	Postupci pokrenuti sukladno planu JN	Postupci koji nisu pokrenuti sukladno planu JN
1.	ALMS	14	8	1	7
2.	AŠSUK	3	3	1	2
3.	GP	6	6	1	5
4.	IM	3	3	1	2
5.	MCP	3	1	0	1
6.	MO	17	13	8	5
7.	MS	10	7	6	1
8.	MVP	10	6	2	4
9.	SZP	11	9	2	7
Ukupno		77	56	22	34

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH na temelju dokumentacije institucija iz uzorka

²⁸ Pod fazom provedbe postupaka javnih nabava podrazumijeva se vrijeme od donošenja odluke o pokretanju postupka do zaključenja ugovora sa izabranim ponuđačem.



Napomena: Nabave koje nemaju podatke iz planova su neke pregledane nabave iz 2014. godine, kada objavljivanje planova nije bilo obvezno te stoga nisu ni sadržavali sve potrebne podatke predviđene obrascem koji je AJN propisala i koji institucije koriste od 2015. godine. Određeni planovi u 2015. i 2016. godini u pojedinim institucijama nisu sadržavali sve potrebne podatke o dinamici provedbe javnih nabava, a koji mogu pomoći institucijama u cilju dostizanja pravodobnosti, što je više opisano u poglavlju koje govori o nedostacima planova nabava. Tih postupaka je bilo 21.

Tablica pokazuje da je 61% postupaka pokrenuto nakon planiranog roka definiranog Planom JN, te da je 39% njih pokrenuto pravodobno, ali su u konačnici isto tako kasnili. Ovo ukazuje na to da ni započinjanje postupka prema planu JN nije samo po sebi garancija da će se postupak završiti na vrijeme. Ipak, svaka nepravodobnost u pokretanju u odnosu na plan JN povećava vjerojatnošću kašnjenja postupaka u konačnici.

U narednoj tablici prikazujemo raspon kašnjenja u odnosu na rokove iz planova JN.

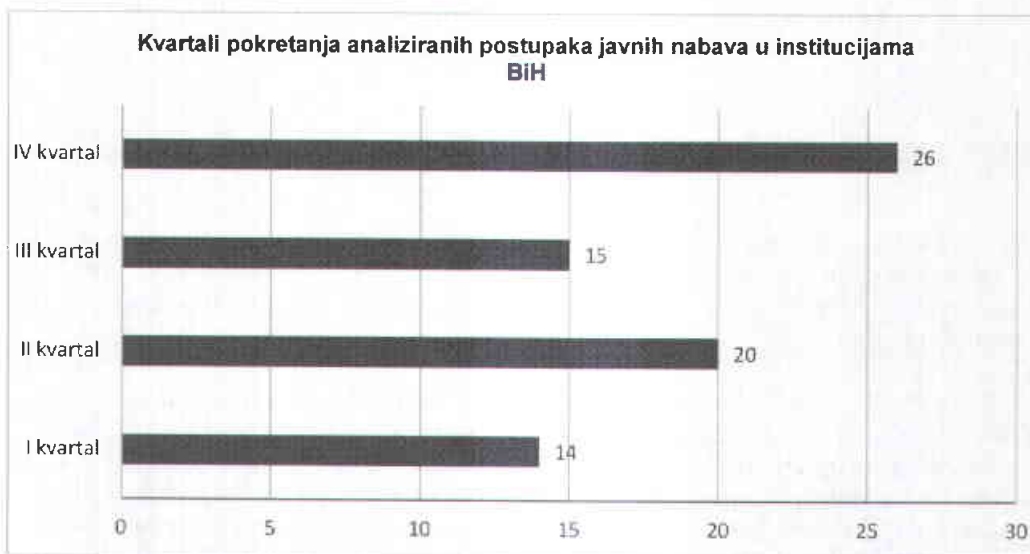
Tablica 9: Rasponi kašnjenja analiziranih postupaka u odnosu na planirano razdoblje pokretanja

Kašnjenje u pokretanju do 2 mjeseca	Kašnjenje u pokretanju od preko 2 mjeseca	Ukupno
13	21	34

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH na temelju dokumentacije institucija iz uzorka

Kao što se iz tablice vidi, preko 60% postupaka je kasnilo više od dva mjeseca u odnosu na planirane rokove pokretanja. Najveće odstupanje iznosi oko godinu dana kod nabave softverskih licenci u Ministarstvu obrane, kao i osam mjeseci u slučaju nabave servisiranja i održavanja motornih vozila u Ministarstvu vanjskih poslova.

Analizom postupaka iz uzorka, uočeno je da su brojni postupci pokrenuti krajem tekuće godine. Ovo je ilustrirano sljedećim grafikonom:



Izvor: Ured za reviziju institucija BiH na temelju dokumentacije institucija iz uzorka



Napomena: U gornjem grafikonu su prikazani postupci koji su pokrenuti prvi put, bez obzira na to jesu li u nastavku postupka bili poništeni, ponovljeni ili su završili zaključenjem ugovora. Od 77 pregledanih postupaka, u grafikonu je prikazano 75, jer dva postupka nisu pokrenuta u tekućoj godini.

Kao što se može vidjeti iz grafikona, 26, ili preko 35%, analiziranih postupaka je pokrenuto u posljednjem kvartalu godine u kojoj su planirani da budu završeni.

Pored toga što se zbog navedenog institucije izlažu riziku da se postupci ne stignu završiti do kraja godine, moguće posljedice se ogledaju i u tome da zbog nepravodobnog pokretanja postupaka institucije dolaze u vremenski škripac krajem godine, što povećava rizik da se po cijenu stizanja rokova dese mogući proceduralni propusti i druge nepravilnosti nauštrb postizanja pravodobnosti.

Od postupaka koji su pokrenuti u posljednjem kvartalu, 18 je otvorenih postupaka za koje je potrebno više vremena za provedbu nego kod ostalih vrsta postupaka (konkurentski ili pregovarački postupci). Od 26 postupaka pokrenutih u posljednjem kvartalu samo tri su završila u proračunskoj godini u kojoj su i započeli, a samo jedna nabava pokrenuta u posljednjem kvartalu je završila putem otvorenog postupka u istoj proračunskoj godini u kojoj je i započela.

U dva slučaja nabava nije pokrenuta, a proračunska sredstva su bila pravodobno odobrena, jer su prema ugovornom organu od interesa za ispunjenje nadležnosti. To su primjeri odgađanja pokretanja nabave i nepokretanja nabave uopće i uočeni su u Ministarstvu obrane, i to nabava softverskih licenci u vrijednosti od 270.000 KM i nabava opreme i uspostava integriranog videokalibracijskog sustava za Ministarstvo obrane i Oružane snage u vrijednosti od 290.000 KM. Oba postupka su bila pripremljena za pokretanje u IV. kvartalu.

S obzirom na ulogu i značaj Ministarstva obrane za državu i građane, a i ostalih institucija BiH iz sigurnosnog sektora, neuspjeh u provedbi postupaka javnih nabava može imati dalekosežne društvene posljedice, naročito za sigurnost, a i sa aspekta pružanja pomoći civilnom stanovništvu u slučaju prirodnih i drugih nezgoda.

Odstupanja kod kontinuiranih nabava

Osim što je kasno započinjanje postupaka u odnosu na planirani početak jedan od razloga kašnjenja postupaka JN, na primjeru kontinuiranih postupaka JN, gdje je postupak potrebno završiti prije isteka prethodnog ugovora, se jasnije vidi da institucije nisu pravodobno postupale.

Od pregledanih 46 kontinuiranih nabava, sedam ugovora je bilo produženo do izbora novog dobavljača, tako što se potpisivao ugovor na razdoblje od 12 mjeseci, a najkasnije do zaključenja novog ugovora. Ovakva odredba nije prepoznata u ZJN, a pokazalo se da djeluje destimulirajuće, jer je kod svih sedam ugovora koji su imali ovu klauzulu došlo do najvećih odstupanja od vremena isteka postojećeg ugovora. Ova praksa je uočena kod Ministarstva sigurnosti i Službe za zajedničke poslove.



U narednoj tablici dajemo pregled postupanja institucija u pogledu kontinuiranih javnih nabava.

Tablica 10: Prikaz broja kontinuiranih javnih nabava pokrenutih prije i nakon isteka prethodnog ugovora

Ukupno pregledanih kontinuiranih nabava koje su kasnile	Broj kontinuiranih nabava koje su pokrenute nakon isteka prethodnog ugovora	Broj kontinuiranih nabava koje su pokrenute prije isteka prethodnog ugovora
46	18	28

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH na temelju podataka institucija

Kao što se vidi iz tablice, od 46 kontinuiranih nabava koje su kasnile, oko 40% istih je pokrenuto nakon isteka prethodnog ugovora.

Ilustracije radi, u Ministarstvu civilnih poslova je za nabavu aviokarata u iznosu od 240.000 KM postupak pokrenut sedam mjeseci nakon isteka prethodnog ugovora i kašnjenje je bilo preko jedne godine u odnosu na istek prethodnog ugovora, a čak je u planu javne nabave za 2015. godinu bilo predviđeno da postupak započne nakon isteka prethodnog ugovora. Također, nabava usluga servisiranja i održavanja motornih vozila u Ministarstvu vanjskih poslova u vrijednosti od 100.000 KM je bila pokrenuta šest mjeseci nakon isteka prethodnog ugovora, iako je planom javne nabave za 2015. godinu bilo predviđeno vrijeme za pokretanje u travnju, a zaključenje do isteka prethodnog ugovora u srpnju 2015. godine.

Nepravodobno postupanje ima za posljedicu narušavanje duha i smisla ZJN u pogledu osiguranja transparentnosti postupaka, odnosno pružanja jednake šanse svim poslovnim subjektima koji ispunjavaju uvjete, što je posebno izraženo kod kontinuiranih javnih nabava, gdje zbog nepravodobnosti dolazi do produženja nabave robe ili usluga od istih dobavljača.

Dodatno, analizom postupaka koji su pokrenuti prije isteka prethodnog ugovora, utvrđeno je da i pokretanje postupaka za kontinuirane nabave prije isteka prethodnog ugovora nije garancija da će se ugovor uspjeti pravodobno potpisati, ukoliko nisu izvršene sve potrebne pripremne radnje prije pokretanja. Prikaz opisanog se može vidjeti u narednoj tablici.

Tablica 11: Vrijeme pokretanja postupaka kontinuiranih nabava

Vrijeme pokretanja postupka javne nabave	Broj postupaka
Do 2 mjeseca prije isteka ugovora	14
2 i više mjeseci prije isteka ugovora	14

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH na temelju podataka institucija

Kao što se u tablici može vidjeti, od 28 analiziranih kontinuiranih nabava koje su kasnile, a pokrenute su prije isteka prethodnog ugovora, 50% istih je pokrenuto neposredno prije isteka prethodnog ugovora ili jedan do dva mjeseca prije isteka prethodnog ugovora,



čime se institucije izlažu riziku da ne stignu pravodobno završiti postupak, u slučaju eventualnih žalbi na TD ili odluku o izboru, u slučaju nedostavljanja ponuda, dostavljanje nekvalificiranih ponuda ili zbog drugih poznatih razloga. Manji je rizik da se postupak neće pravodobno završiti kod kontinuiranih nabava, ako se ostavi više vremena za provedbu postupka.

Analiza je pokazala i da pokretanje postupaka kod kontinuiranih nabava i dva i više mjeseci prije isteka prethodnog ugovora samo po sebi ne osigurava ugovornim organima da pravodobno završe postupak, ako adekvatno nisu pripremili postupke nabava i poduzeli odgovarajuće aktivnosti, a što u fazi provedbe (od pokretanja postupka do zaključenja ugovora) može rezultirati dužim procedurama.

Čak i u situacijama kada su postupci pokrenuti znatno prije isteka prethodnog ugovora postojao je rizik da neće biti pravodobno završeni ukoliko nisu adekvatno pripremljeni, što govori o značaju kvalitetnog planiranja i pravodobnog pokretanja.

Tako, primjerice, u Službi za zajedničke poslove je za nabavu goriva za grijanje u vrijednosti od 1.200.000 KM postupak pokrenut čak osam mjeseci prije isteka prethodnog ugovora, te isti postupak nabave nije pravodobno završen u 2017. godini. Također, ni nabava hrane za pse, opreme za preventivnu zaštitu i igru službenih pasa u Graničnoj policiji iz 2015. godine u iznosu od 105.500 KM nije završena do isteka prethodnog ugovora, iako je započela osam mjeseci prije isteka prethodnog ugovora, kako je bilo predviđeno i planom JN. Ista nabava je bila ponavljana dva puta zbog nedostatnog broja prihvatljivih ponuda.

3.2.1.2. Kašnjenja u fazi od momenta donošenja odluke o pokretanju postupka do momenta zaključivanja ugovora

Pored kašnjenja u fazi samog početka postupka – donošenja odluke o pokretanju postupaka, tijekom revizije je uočena nepravodobnost institucija u fazi od momenta pokretanja postupka do momenta zaključivanja ugovora.

Analizom podataka je utvrđeno da je u prosjeku najveći broj dana bio potreban u razdoblju između odluke o izboru do zaključenja ugovora, ali i da je bilo ekstremno velikih raspona u danima između nekih koraka javne nabave, što je prikazano u nastavku.

Rasponi od pokretanja nabave, točnije od odluke o pokretanju do objave nabave, su bili u prosjeku 25 dana, ali su se kretali do preko 200 dana, što je vidljivo iz sljedeće tablice.

Tablica 12: Prikaz raspona dana od odluke o pokretanju do objave nabave

Rasponi u danima	Do 20	21 – 50	Preko 51
Broj postupaka*	49	15	9

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH na temelju podataka iz institucija

*Analiza je rađena na 73 javne nabave sa dostupnim podacima. Od mogućih 77 JN, dvije iz Ministarstva obrane nisu pokrenute, a za dvije, također iz Ministarstva obrane, nisu bili dostupni podaci.

Iz tabelarnog prikaza je vidljivo da su u 33% slučajeva ove aktivnosti potrajale više od 20 dana, a u nekim situacijama i preko 50 dana, što je zabilježeno kod Ministarstva



sigurnosti, Ministarstva vanjskih poslova i Ministarstva obrane. Kod 67% postupaka od momenta pokretanja nabave do njene objave proteklo je maksimalno 20 dana.

Ilustracije radi, najveći rasponi su zabilježeni kod nabave roba, profesionalne opreme za vešeraj i čišćenje za azilantski centar Ministarstva sigurnosti i to 234 dana i kod Ministarstva vanjskih poslova, 207 dana pri nabavi usluga servisiranja i održavanja motornih vozila.

Nakon objave nabave, u sklopu koje se objavi i datum otvaranja ponuda, kod devet postupaka je došlo do pomjeranja ovog roka uslijed prigovora na TD i izmjena TD, što je itekako utjecalo na pravodobnost završetka postupka, o čemu će u nastavku biti više riječi.

Analiza je pokazala da su veliki razmaci u vremenu izmjereni i od momenta otvaranja ponuda do odluke o izboru/poništenju postupka, o čemu govori naredna tablica.

Tablica 13: Prikaz raspona dana od otvaranja ponuda do odluke o izboru/poništenju

Rasponi u danima	Do 20	21 – 50	Preko 51
Broj postupaka*	29	23	20

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH na temelju podataka iz institucija

*Analiza je rađena na 72 javne nabave sa dostupnim podacima. Od mogućih 77 JN, dvije iz Ministarstva obrane nisu pokrenute, a za tri, također iz Ministarstva obrane, nisu bili dostupni podaci.

Iz tablice je vidljivo da je za 28% postupaka u ovom razdoblju bilo potrebno više od 50 dana za poduzimanje aktivnosti, a kod 32% postupaka za ovaj je korak bilo potrebno između 21 i 50 dana.

Analiza je obuhvatila vrijeme od prvog zakazanog otvaranja ponuda do donošenja odluke o izboru ili poništenju postupka. U ovom razdoblju se najčešće dešavalo da prođe dugo razdoblje između otvaranja ponuda i ocjene ponuda, kao i između prijedloga povjerenstva o ishodu postupka do donošenja same odluke od strane menadžmenta institucije. Najveći rasponi u danima su zabilježeni kod Ministarstva obrane, Ministarstva vanjskih poslova i Ministarstva civilnih poslova.

Najveći prosjek od 62 dana je izmjeren u razdoblju od odluke o izboru najpovoljnijeg ponuđača do datuma zaključenja ugovora, što je prikazano u sljedećoj tablici.

Tablica 14: Prikaz raspona dana od odluke o izboru do zaključenja ugovora

Rasponi u danima	Do 20	21 – 50	Preko 51
Broj postupaka*	5	27	18

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH na temelju podataka iz institucija

*Analiza je rađena na 50 postupaka javne nabave sa dostupnim podacima. Od mogućih 77 postupaka JN, 22 su poništena, dva iz Ministarstva obrane nisu pokrenuta, a za tri postupka nisu bili dostupni podaci (dva iz Ministarstva obrane i jedan iz Ministarstva vanjskih poslova još nije završen).

Kao što je iz tablice vidljivo, samo kod 10% postupaka je od odluke o izboru do zaključenja ugovora proteklo do 20 dana. Za njih 54% je bilo potrebno i do 50 dana. Da



se završe sve aktivnosti između odluke o izboru i zaključenja ugovora kod 36% postupaka je bio potreban preko 51 dan.

Najveći razmaci su izmjereni kod postupaka u kojima je u ovom razdoblju, nakon donošenja odluke o izboru najpovoljnijeg ponuđača, naročito kod nabava veće vrijednosti, dolazilo do zaprimanja žalbi i rješavanja URŽ. Ovo je zabilježeno kod 10 od ukupno 50 testiranih postupaka u ovoj analizi. Najekstremniji primjeri su trajali preko 200 dana, a zabilježeni su u Ministarstvu vanjskih poslova i Institutu za mjeriteljstvo.

Kod ostalih 40 postupaka je u vremenu, koje je isključivo ovisilo o postupanju ugovornog organa jer nije bilo žalbenog postupka pred URŽ, bilo neobjašnjivo dugih razdoblja od odluke o izboru najpovoljnijeg ponuđača do zaključenja ugovora. Najveći rasponi između 80 i 100 dana su zabilježeni kod Ministarstva civilnih poslova, Ministarstva sigurnosti i Agencije za lijekove i medicinska sredstva.

Tako je, ilustracije radi, Ministarstvo civilnih poslova kod nabave usluga špedicije čekalo mišljenje Pravobraniteljstva 1,5 mjesec, a nakon što su zaprimili isto, protekao je još jedan mjesec do zaključenja ugovora.

3.2.2. Tenderska dokumentacija kao uzrok nepravodobne provedbe javne nabave

Tenderska dokumentacija se zbog neadekvatne vremenske procjene razdoblja koje je potrebno za njenu izradu, pojavljuje kao razlog za poništenje postupaka javne nabave u fazi provedbe.

Analiza je pokazala da se tenderska dokumentacija po najmanje dva osnova pojavljuje kao prepreka pravodobnoj provedbi javne nabave.

U prvom slučaju, kada se nakon objave rade određene izmjene te je ugovorni organ u obvezi obavijestiti sve ponuđače o učinjenim izmjenama, što zahtijeva dodatno vrijeme za pripremu ponude, dolazi i do produženja roka za prijem i otvaranje ponuda. Ovo je utvrđeno kod 16% nabava iz uzorka.

Nakon pregledanih provedenih postupaka iz uzorka vidljivo je da je u nekoliko slučajeva dolazilo i po nekoliko puta do mijenjanja TD u tijeku jednog postupka. Ovo je skoro svaki put imalo za posljedicu pomjeranje roka za prijem ponuda, a što za sobom povlači i pomjeranje svih ostalih aktivnosti do sklapanja ugovora. Ovo je bio slučaj kod nabava koje su redovitog karaktera i nabavljaju se svake godine.

Uočeno je da institucije ne koriste mogućnost stručne/savjetodavne pomoći i mišljenja od Agencije za javne nabave u fazi pripreme, nego se istoj instituciji obraćaju tek nakon pojave određenih problema vezanih za prigovore i žalbe na TD u fazi provedbe postupka.

U drugom slučaju je tenderska dokumentacija bila razlog za poništenje postupaka, što je u još većoj mjeri produžavalo postupak provedbe javne nabave. U slučaju poništenja tenderske dokumentacije, ugovorni organ je morao ponoviti cijeli postupak, što podrazumijeva ponovnu izradu tenderske dokumentacije.



Od 77 promatranih postupaka javne nabave, URŽ je, rješavajući po žalbama²⁹, kod 11 postupaka svojim rješenjem poništio TD, odnosno poništio ih u cijelosti.

3.2.3. Izostanak evaluacije i aktivnosti na unapređenju procesa

Institucije BiH u ulozi ugovornog organa nisu u dostatnoj mjeri provodile niti primijenile analize planova iz prethodne godine, niti su dostatno analizirale realizirane ugovore s ciljem izrade realističnog i objektivnog plana javnih nabava za sljedeću godinu.

Praćenje realizacije planova nije regulirano ni zakonskim niti podzakonskim aktom, nego je institucijama prepušteno na slobodu da vrše evaluaciju i analizu realizacije donesenih planova. Revizija se nije uvjerila da je bilo koja od institucija iz uzorka vršila praćenje realizacije planova na adekvatan i kvalitetan način, niti su izvješćivale neku od nadležnih institucija o rezultatima praćenja. U Republici Srbiji su, primjera radi, institucije obvezne dostavljati izvješća o izvršenju planova nabava korištenjem aplikativnog softvera Upravi za javne nabave.³⁰

Agencija za javne nabave BiH je zadužena za praćenje postupaka javne nabave iz raznih izvora. Plan javne nabave se koristi kao izvor isključivo po zahtjevu ponuđača, ugovornih organa i drugih zainteresiranih strana (nevladinih organizacija, medija i sl.).

²⁹ Izjavljena žalba odgađa nastavak postupka javne nabave, zaključenje i/ili izvršenje ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma do donošenja odluke URŽ, članak 110. ZJN, Sl. glasnik BiH, broj 39/14. Rok za donošenje zaključka ili rješenja po žalbi je 15 dana od dana kada ugovorni organ kompletira žalbu, ali ne kasnije od 30 dana od dana kada URŽ primi žalbu od ugovornog organa. Zakonom su, u članku 111. stavak 12, predviđeni i izuzetno složeni slučajevi, u kojima predsjedatelj URŽ zaključkom može produžiti pomenuti rok, ali ne duže od 30 dana.

³⁰<http://www.ujn.gov.rs/ci/news/story/222.html>



4. ZAKLJUČCI

Ured za reviziju institucija BiH je izvršio reviziju učinka pravodobnosti institucija BiH u provedbi javnih nabava ispitujući aktivnosti institucija u dijelu procesa gdje o vremenu poduzimanja aktivnosti odlučuju samostalno, odnosno u dijelovima procesa javnih nabava gdje rokovi za poduzimanje aktivnosti nisu propisani ZJN, nego o tome odluku donose same institucije.

Revizija je pokazala da institucije BiH ne poduzimaju uvijek adekvatne i pravodobne aktivnosti kako bi osigurale da se javne nabave provedu pravodobno, zbog čega je u svim institucijama iz uzorka prisutno kašnjenje kod određenih javnih nabava, što ima društvene i ekonomske posljedice, koje gotovo uvijek, izravno ili neizravno, osjećaju građani BiH. Nepravodobna nabava na primjeru institucija iz uzorka ovog izvješća može dovesti u pitanje zaštitu zdravlja stanovništva BiH uslijed kašnjenja osiguranja sigurnih, kvalitetnih i jeftinih lijekova, sigurnost građana zbog propusta prilikom graničnih kontrola, zatim vojnu spremnost, pomoć civilima u situacijama poplava, požara i sl. Osim toga, nepravodobna provedba javnih nabava u određenim slučajevima otvara prostor za korupciju.

Kašnjenja postupaka javne nabave se odražavaju na mogućnost institucija da ostvaruju ciljeve zbog kojih su osnovane, dovode do neopravdanog produženja ugovora sa postojećim dobavljačima, te u nekim slučajevima do gubitka odobrenih sredstava za nabavu potrebne robe, usluge ili radova što ujedno znači i neefikasno upravljanje proračunskim sredstvima, jer su ona mogla biti iskorištena za zadovoljenje drugih potreba institucija i građana BiH.

Kašnjenja i nepravodobno postupanje institucija su utvrđeni i kod tekućih i kod kapitalnih javnih nabava te kod otvorenih, konkurentskih i pregovaračkih postupaka javne nabave. Također, kašnjenja su evidentirana u sve tri promatrane godine, tako da se može utvrditi da su problemi pravodobnosti koji su bili prisutni prije donošenja novog ZJN, prisutni i u godinama nakon njegovog donošenja.

Evidentno je da postojeći sustav u kojem nisu osigurani mehanizmi kontrole i utvrđivanja odgovornosti za nepravodobnost omogućuje da institucije budu inertne u pogledu dostizanja propisanih i utvrđenih rokova za završetak javnih nabava. Kod svih institucija iz uzorka je uočeno da evidencije ne sadrže potpune i pouzdane informacije koje omogućuju kvalitetno praćenje pravodobnosti provedenih postupaka javnih nabava.

Razlozi koji dovode do nepravodobnosti identificirani su i u fazi planiranja javnih nabava i u fazi provedbe postupaka javnih nabava, o čemu govore zaključci navedeni u nastavku.

4.1. Institucije nisu poduzimale adekvatne aktivnosti u fazi planiranja javnih nabava

Institucije pri planiranju javnih nabava ne uzimaju u obzir rizike koji se mogu pojaviti prilikom provedbe postupaka, kao što su nezainteresiranost ponuđača za učešće u postupku, neprihvatljivost pravodobno zaprimljenih ponuda, nedostavljanje potrebnog broja prihvatljivih ponuda, nemogućnost realizacije postupka do isteka prethodnog ugovora ili nezavršetak postupaka do kraja proračunske godine i druge. U uvjetima gdje



su utvrđena veoma precizna pravila za osiguranje potrebnih sredstava, institucijama nije ostavljeno puno prostora za improvizaciju, te se stoga pravodobno i kvalitetno planiranje nameće kao imperativ.

Sam proces planiranja javnih nabava unutar institucija BiH nije organiziran na jedinstven način, pri čemu je svakoj od institucija BiH prepušten na slobodu način kada će i kako planirati nabave. Određene institucije BiH započinju sa planiranjem nabava znatno prije usvajanja proračuna, smatrajući da planiranje nabave predstavlja temelj za izradu proračunskog zahtjeva, dok druge institucije ove aktivnosti poduzimaju tek nakon usvajanja proračuna.

Vremenska procjena za provedbu postupaka javnih nabava u testiranim institucijama je preambiciozna. U planiranju nisu uzimani u obzir povijesni podaci o trajanju pojedinih postupaka, a nisu se desile ni značajnije organizacijske promjene koje bi išle u prilog optimističnijem planiranju. Ovakvim planiranjem institucije su izložene riziku da postupci ne budu pravodobno završeni.

Izostanak adekvatne analize tržišta u velikoj mjeri pridonosi nepravodobnoj provedbi javnih nabava. Ne postoji sveobuhvatan pristup u analiziranju tržišta unutar institucija BiH, niti postoje posebne smjernice na koji način i kada treba vršiti istraživanje tržišta. Institucije BiH ne dokumentiraju analize o istraživanju tržišta, iako tvrde da su iste provedene za svaki postupak posebno.

Planovi javne nabave u institucijama BiH nisu u funkciji pravodobne provedbe javnih nabava. Analizom nekih od planova moglo se zapaziti da institucije BiH većinom donose planove javnih nabava iz čisto proceduralnih i zakonskih razloga i radi formalnog ispunjenja obveze iz Zakona. U prilog tome govore i podaci da je skoro 60% postupaka javnih nabava iz uzorka pokrenuto nakon planiranih rokova, što je jedan od prvih razloga njihovog kašnjenja. Približno 90% postupaka nije završeno u rokovima koji su predviđeni planovima JN.

Iako je Zakonom iz 2014. godine uvedena obveza objavljivanja planova javnih nabava, čime je unaprijeđena transparentnost u oblasti javnih nabava, ipak su izostale veće koristi u pogledu pravodobnosti provedbe postupaka.

4.2. U fazi realizacije javnih nabava institucije ne poduzimaju uvijek potrebne aktivnosti za pravodobnu provedbu postupaka

Osim uočenih slabosti u planiranju provedbe postupaka javnih nabava, revizija je pokazala da institucije BiH ni u fazi provedbe postupaka javnih nabava ne poduzimaju uvijek adekvatne aktivnosti u cilju pravodobne provedbe postupaka nabava.

Revizija je pokazala da institucije u dijelu u kojem samostalno odlučuju o vremenu pokretanja aktivnosti ne poduzimaju uvijek aktivnosti pravodobno. Ovo je posebno izraženo kod kontinuiranih javnih nabava gdje se pokazalo da su postupci pokretani neposredno prije ili nakon isteka roka važenja ugovora sa postojećim dobavljačima, te su nabave vršene od postojećih dobavljača bez sklopljenog ugovora ili sa produženjem važenja postojećeg ugovora uz ugovornu klauzulu koju ne poznaje ZJN i to u vremenskom razdoblju čak i preko godinu dana. Pokazalo se i to da klauzula „...ili



najkasnije do sklapanja ugovora sa novim dobavljačem“ djeluje destimulativno, jer su svi testirani ugovori sa ovom klauzulom produžavani za nekoliko mjeseci.

Slična situacija je uočena i kod kapitalnih izdataka, gdje se pokazalo da je kasno pokretanje postupaka uzrokovalo njihovo kašnjenje, u nekim situacijama i gubitak odobrenih sredstava što je neizravno imalo posljedice i po građane.

Brojni su postupci pokrenuti krajem tekuće godine, odnosno preko 35% svih pregledanih postupaka je pokrenuto u zadnjem kvartalu proračunske godine, a 55% u drugoj polovini godine.

Tijekom revizije uočeni su i drugi razlozi nepravodobnosti, kao što su veliki rasponi unutar faze provedbe postupaka javne nabave, od momenta donošenja odluke o pokretanju postupka do momenta zaključenja ugovora.

Kao dodatni razlog za kašnjenje postupaka uočene su slabosti u tenderskoj dokumentaciji, što neizravno potvrđuje 14% pregledanih postupaka javne nabave u kojima je URŽ poništio u cijelosti tendersku dokumentaciju, odnosno poništio u cijelosti postupak javne nabave.

Izostanak adekvatnog sustava praćenja planova nabava predstavlja značajnu bolju u sustavu javnih nabava u BiH. Evaluacija realizacije i izvršenja planova javnih nabava se ne vrši na sustavan način. Institucije BiH nisu obvezne vršiti analizu realizacije planova javnih nabava, niti o rezultatima analiza izvješćivati neku od nadležnih institucija u BiH. S obzirom na često ponavljanje istih grešaka u provedbi postupaka nabava nedostatak koncepta učenja na greškama ili koncepta naučenih lekcija je evidentan.



5. PREPORUKE

U cilju povećanja odgovornosti institucija u pogledu pravodobne provedbe postupaka javnih nabava i uspostave sustava koji potiče pravodobno postupanje institucija u tijeku provedbe javnih nabava, daju se određene preporuke koje VM BiH i institucijama BiH, koje je obuhvatilo ovo Izvješće, mogu pomoći da budu pravodobne u provedbi javnih nabava, a nadležnim institucijama da osiguraju i pomognu pravilnu i pravodobnu provedbu javnih nabava. Mišljenja smo da su preporuke primjenjive i na ostale institucije BiH.

Preporuke Vijeću ministara BiH:

- Uspostaviti mehanizme koji će osigurati pouzdane, točne i potpune podatke o planiranim i provedenim postupcima javnih nabava na razini institucija BiH koji će, pored ostalog, biti podloga za analizu pravodobnosti institucija u planiranju i provedbi postupaka javnih nabava.
- Uspostaviti sustav izvješćivanja o planiranim i provedenim javnim nabavama, razlozima neprovedbe ili kašnjenja u provedbi postupaka javnih nabava, s ciljem jačanja odgovornosti institucija BiH.

Preporuke institucijama BiH:

- Unaprijediti proces planiranja javnih nabava.
Ovo podrazumijeva da je potrebno da izrade ili ažuriraju interne akte koji bi sadržavali detaljan opis procesa javnih nabava, a proces planiranja započnu još u vrijeme planiranja proračuna, kako bi se odmah nakon usvajanja proračuna moglo početi sa aktivnostima na provedbi plana i tako stvoriti pretpostavke za njihovo pravodobno završavanje.
- Izraditi i dokumentirati analizu tržišta i procjenu rizika za svaki postupak javne nabave prije sastavljanja plana javne nabave.
Ovo podrazumijeva analizu koja obuhvata podatke o rokovima isteka važećih ugovora, izbor postupka javne nabave, raspoloživost i kvalitetu kadrova i mogućnost njihove fokusiranosti, složenost postupaka, predviđanja mogućih žalbenih postupaka, određivanje prioriteta institucije.
- Osigurati da planovi javnih nabava budu u funkciji efikasne provedbe postupaka javnih nabava.
Ovo podrazumijeva i utvrđivanje realnih rokova za početak i završetak provedbe javnih nabava, a naročito za početak kako bi se već u startu stvorile pretpostavke za pravodoban završetak javnih nabava.
- Izraditi precizne interne planove aktivnosti na provedbi postupaka javnih nabava sa jasno naznačenim rokovima za pokretanje svake od aktivnosti, nositeljima aktivnosti, te rokom za završetak postupka, kako bi se stvorile pretpostavke za kontrolu procesa i utvrđivanje odgovornosti.
- Veće institucije u cilju pravodobnosti trebaju izraditi hodogram i rokove za kolanje dokumentacije u svezi s javnim nabavama unutar institucije, kako bi se izbjeglo




zadržavanje i usporavanje predmeta u određenim organizacijskim jedinicama institucije.

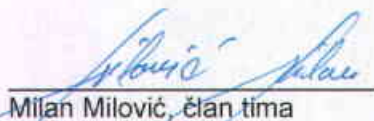
- Periodično u tijeku godine analizirati dinamiku provedbe postupaka i pravodobno donositi mjere za prevazilaženje uočenih problema u cilju osiguranja pravodobne nabave roba, usluga i radova.
- Na kraju godine vršiti završnu analizu realizacije plana kako bi u narednom ciklusu bili otklonjeni eventualni problemi koji su utjecali na pravodobnost i tako spriječiti njihovo ponavljanje u budućnosti.
- Do donošenja drugačijih naputaka, u izvješćima o radu, izvješćivati nadležne institucije o realizaciji planova, sa posebnim osvrtom na planirane i realizirane rokove, kašnjenja i nerealizirane nabave s adekvatnim obrazloženjima.

Ured za reviziju preporuča Parlamentu BiH da:

- razmotri mogućnost povećanja odgovornosti menadžmenta institucija BiH u slučajevima dugogodišnje neuspjele provedbe nabava, koje su često i velike vrijednosti i od značaja za BiH.

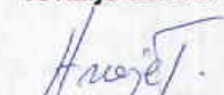
Tim revizije učinka:


Jasmina Okanović, voditelj tima



Milan Milović, član tima



**Rukovoditelj Odjela
revizije učinka**


Hrvoje Tvrtković

**Rukovoditelj Odjela za kontrolu
kvalitete, metodologiju i planiranje
revizije učinka**


Radivoje Jeremić



PRIVICI



Privitak br. 1: Pregled 77 analiziranih postupaka javne nabave

Redni broj	Naziv postupka javne nabave	Godina	Vrsta postupka	Vrijednost u KM
1.	Farmaceutski proizvodi, lot : reagensi za LAL	2014.	otvoreni	57.000
2.	FARMACEUTSKI proizvodi lot 10 HEMIHALIJE 1 (Acetonitril i Methanol)	2014.	otvoreni	47.800
3.	Dodaci za aparat STERITEST MILIPORE lot 10	2014.	otvoreni	47.000
4.	Laboratorijska oprema – AUTOKLAV	2014.	otvoreni	110.000
5.	Kompjutorski potrošni materijal	2015.	otvoreni	34.000
6.	Medicinski proizvodi, lot 13 MIKROBIOLOŠKE PODLOGE, SUPSTANCE I INDIKATORI	2015.	otvoreni	17.094
7.	Održavanje i potpora za softversku aplikaciju za prijavu neželjenih dejstava – farmakovigilansa	2015.	pregovarački bez objave	36.000
8.	Održavanje softverske aplikacije Ready i Nees	2015.	pregovarački bez objave	210.600
9.	Čuvanje rezervnih kopija baza podataka	2015.	konkurentski	24.000
10.	Molersko-farbarski radovi	2015.	konkurentski	32.457
11.	Čuvanje rezervnih kopija baza podataka	2016.	konkurentski	21.795
12.	Gorivo	2016.	otvoreni	135.000
13.	Standardi za internu validaciju – laboratorijski reagensi	2016.	otvoreni	45.299
14.	Softverska aplikacija za prijavu neželjenih dejstava	2016.	otvoreni	34.188
ALMS	UKUPNO			862.233
15.	Servis vozila	2014.	konkurentski	20.000
16.	Osiguranje vozila	2016.	konkurentski	11.000
17.	Servis vozila	2016.	konkurentski	15.000
AŠSUK	UKUPNO			46.000
18.	Sustav za kontrolu i evidenciju motornih vozila na graničnim prijelazima za potrebe GP	2014.	otvoreni	680.000
19.	Gorivo lot 1 sukcesivna isporuka goriva na lokaciji Čapljina	2014.	otvoreni	59.276
20.	Hrana za pse, oprema za preventivnu zaštitu i igru službenih pasa	2015.	otvoreni	105.500
21.	Osiguranje imovine i objekata	2015.	otvoreni	700.000
22.	Obilježavanje motornih vozila i plovila	2015.	konkurentski	80.000
23.	Servis vozila	2016.	otvoreni	1.453.000
GP	UKUPNO			3.077.776
24.	Nabava aviokarata	2014.	konkurentski	31.000
25.	Nabava aviokarata	2015.	konkurentski	25.640
26.	Motorno gorivo	2016.	konkurentski	15.000
IM	UKUPNO			71.640
27.	Nabava usluga špedicije	2014.	otvoreni	60.000
28.	Nabava aviokarata	2015.	otvoreni	240.000
29.	Nabava usluga održavanja vozila	2015.	konkurentski	40.000
MCP	UKUPNO			340.000
30.	Pružanje usluga servisiranja (remont) r/d, sklopova i agregata: svi helikopteri	2014.	otvoreni	250.000
31.	Pružanje usluga servisiranja (remont) r/d, sklopova i agregata: svi helikopteri	2015.	pregovarački s objavom	450.000
32.	Nabava rezervnih dijelova i potrošnog materijala za helikoptere	2016.	otvoreni	452.000
33.	Remont helikoptera Mi-8	2014.	pregovarački s objavom	7.480.000
34.	Usluge održavanja vatrogasnih sredstava i opreme	2014.	otvoreni	87.700
35.	Ugovaranje nabave roba klase II. (policajska, vojna i zaštitna oprema)	2015.	otvoreni	369.787
36.	Ugovaranje nabave roba klase II. (policajska, vojna i zaštitna oprema)	2016.	otvoreni	458.218
37.	Nabava opreme i uspostava integriranog videokalibracijskog sustava za MO i OS	2015.	otvoreni	290.000



Pravodobnost postupaka javnih nabava u institucijama BiH

38.	Oprema za deaktiviranje eksplozivnih naprava	2015.	otvoreni	120.000
39.	Nabava softverskih licenci	2015.	pregovarački bez objave	270.000
40.	Motorne sanke	2016.	konkurentski	35.000
41.	Ugovaranje nabave robe klase II. (vedra s pumpom)	2014.	otvoreni	280.000
42.	Usluge održavanja oklopnih borbenih sredstava OS BiH	2016.	izuzeće	100.000
43.	Usluge servisiranja i tekućeg održavanja zrakoplovno-tehničkih sredstava	2016.	izuzeće	527.693
44.	Održavanje naoružanja i vojne opreme OS BiH	2016.	izuzeće	70.000
45.	Lož ulje	2016.	otvoreni	1.890.000
46.	Radovi na izgradnji novog rezervoara za vodu na lokaciji skladišta "KRUPA" Hadžići, 1. faza, lot 1	2016.	otvoreni	70.000
MO	UKUPNO			13.200.398
47.	Aviokarte	2014.	otvoreni	120.000
48.	Aviokarte	2015.	otvoreni	170.000
49.	Nabava profesionalne opreme za vešeraj i čišćenje za azilantski centar	2014.	otvoreni	89.000
50.	Nabava opreme za vatrogasce	2015.	otvoreni	140.800
51.	Nabava usluga održavanja AFIS sustava	2014.	pregovarački bez objave	320.000
52.	Nabava usluga održavanja AFIS sustava	2015.	pregovarački bez objave	320.000
53.	Nabava usluga ljekarskih pregleda	2015.	aneks II. dio B	25.600
54.	Nabava videonadzora za azilantski centar	2014.	konkurentski	42.000
55.	Nabava prehrambenih artikala i sredstava za higijenu	2016.	otvoreni	42.000
56.	Nabava goriva	2016.	otvoreni	135.000
MS	UKUPNO			1.404.400
57.	Usluge za aviotransport putnika i tereta, osim transporta pošte	2014.	otvoreni	490.000
58.	Nabava naftnih derivata i maziva	2014.	otvoreni	110.000
59.	Nabava naftnih derivata i maziva	2015.	otvoreni	167.000
60.	Nabava usluga brze pošte	2014.	otvoreni	250.000
61.	Nabava usluga brze pošte	2015.	otvoreni	200.000
62.	Nabava servisiranja i održavanja motornih vozila	2015.	otvoreni	100.000
63.	Radovi na uređenju, adaptaciji i natkrivanju atrija u objektu MVP BiH	2016.	otvoreni	571.589
64.	Nabava radova – klimatizacija dijela objekta MVP II. faza	2016.	otvoreni	200.000
65.	Nabava tonera za potrebe MVP	2015.	konkurentski	40.000
66.	Nabava usluga brze pošte za potrebe MVP	2016.	otvoreni	200.000
MVP	UKUPNO			2.328.589
67.	Hrana i piće	2014.	otvoreni	107.284
68.	Hrana i piće	2015.	pregovarački s objavom	960.201
69.	Nabava goriva za grijanje – lož ulje ekstra lako	2014.	otvoreni	1.190.160
70.	Nabava goriva za grijanje – lož ulje ekstra lako	2015.	otvoreni	1.025.641
71.	Izrada projekata (lot 1 i lot 2) – Projekt sanacije, restauracije i konzervacije Predsjedništva i rezidencijalnog objekta „Konak“	2015.	otvoreni	400.000
72.	Projekt sanacije, restauracije i konzervacije rezidencijalnog objekta „Konak“	2016.	otvoreni	100.000
73.	Projekt sanacije, restauracije i konzervacije Predsjedništva	2016.	otvoreni	355.000
74.	Sanacija krova Predsjedništva BiH	2015.	otvoreni	1.900.000
75.	Sanacija krova Predsjedništva BiH	2016.	otvoreni	1.900.000
76.	Brušenje kamenih podnih obloga	2015.	konkurentski	80.000
77.	Nabava goriva	2016.	otvoreni	1.200.000
SZP	UKUPNO			9.218.286
SVEUKUPNO				30.539.322



Privitak br. 2: Pregled vrsta postupaka po učestalosti primjene od strane institucija BiH u 2014., 2015. i 2016. godini.

Vrsta postupka	2014.		2015.		2016.	
	Vrijednost u milijunima KM	Udio	Vrijednost u milijunima KM	Udio	Vrijednost u milijunima KM	Udio
Otvoreni postupak	122	73%	94	82%	117	77%
Ograničeni postupak	2	1%	0,2	0,2%	0,7	0,4%
Pregovarački postupak s objavom obavještenja	0,04	0	0,07	0,1%	0,2	0,1%
Pregovarački postupak bez objave obavještenja	22	13%	3,1	2,7%	7,9	5,1%
Konkurentski postupak	15	9%	10,5	9,2%	7,9	5,1%
Izravni postupak	7	4%	6,7	5,8%	8,1	5,3%
Putem Pravilnika za usluge iz Aneksa II. Dio B	-	-	-	-	10,6	7%
UKUPNO	168	100%	115	100%	152	100%

Izvor: Godišnja izvješća o zaključenim ugovorima o javnim nabavama Agencije za javne nabave BiH za 2014., 2015. i 2016. godinu



Privitak br. 3: Reference

1. Antikorupcijski kapaciteti javnih nabava u sektoru sigurnosti, Grupa autora, Centar za sigurnosne studije BiH, Across, 2016;
2. Are EU cohesion policy funds well spent on roads?, Special Report, European Court of Auditors, 2013;
3. Direktiva 2004/17/EZ objavljena 31.03.2004. godine u Službenom listu EU;
4. Direktiva 2004/18/EZ objavljena 31.03.2004. godine u Službenom listu EU;
5. Direktiva 2007/66/EZ objavljena 11.12.2007. godine u Službenom listu EU;
6. Direktiva 2014/24/EU objavljena 28.03.2014. godine u Službenom listu EU;
7. Direktiva 2014/25/EU objavljena 28.03.2014. godine u Službenom listu EU;
8. Direktiva 2014/23/EU objavljena 28.03.2014. godine u Službenom listu EU;
9. Efforts to address problems with public procurement in EU cohesion expenditure should be intensified, Special Report, European Court of Auditors, 2015;
10. Godišnje izvješće o zaključenim ugovorima u postupcima javnih nabava u 2014. godini, Agencija za javne nabave BiH, 2015. godina;
11. Godišnje izvješće o zaključenim ugovorima u postupcima javnih nabava u 2015. godini, Agencija za javne nabave BiH, 2016. godina;
12. Godišnje izvješće o zaključenim ugovorima u postupcima javnih nabava u 2016. godini, Agencija za javne nabave BiH, 2017. godina;
13. Godišnja izvješća revizije o glavnim nalazima i preporukama, Ured za reviziju institucija BiH, 2014., 2015. i 2016. godina;
14. Izvješća o finansijskoj reviziji svih institucija BiH za 2013., 2014., 2015. i 2016. godinu, Ured za reviziju institucija BiH;
15. Otvorene javne nabave u BiH – stanje i perspektive u svjetlu međunarodnih standarda, Potpora kreiranju Nacionalnog akcijskog plana BiH u okviru Partnerstva za otvorenu vlast, financiranog od strane Fonda otvoreno društvo BiH, koji provodi Transparency International BiH, Sarajevo, listopad 2015. godine;
16. Pravo i politika javnih nabava EU, Izbor tekstova, dr. Martin Trybus, Sheffield Univerzitet, Projekt Europske unije za javne nabave – II. faza, Sarajevo, 2006;
17. Priručnik EUPPP – Obuka predavača javnih nabava u BiH – prvi dio, Program potpore EU sustavu javnih nabava u BiH – II. faza;
18. Smjernice za praktičare o izbjegavanju najčešćih pogrešaka u postupcima javne nabave u okviru projekata financiranih iz europskih strukturnih i investicijskih fondova, Europska komisija, 2015. godina;
19. Strategija javnih nabava BiH za razdoblje od 2016. – 2020. godine, AJN BiH, 2016. godina;
20. The EU institutions can do more to facilitate access to their public procurement, Special Report, European Court of Auditors, 2016;
21. Vade-mecum on public procurement in the Commission, European Commission, April 2013;
22. Zakon o javnim nabavama BiH, „Službeni glasnik BiH“, broj: 49/04, 19/05, 52/05, 8/06, 24/06, 70/06, 12/09, 60/10 i 87/13;
23. Zakon o javnim nabavama BiH, „Službeni glasnik BiH“, broj 39/14;
24. Zakon o javnim nabavama Republike Hrvatske, Narodne novine, broj 120/16;
25. www.temporis.hr;
26. www.ujn.gov.rs

