



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



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

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

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

Trg BiH 1
71000 Sarajevo

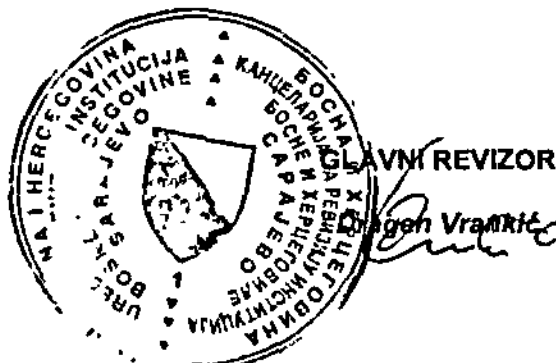
BOSNA I HERCEGOVINA			
PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BOSNE I HERCEGOVINE			
SARAJEVO			
08-11-2018			
Priloga	Radni broj	Broj	Priloga
02/3-16-1	2432	18	

Predmet: Izvješće revizije učinka

Cijenjeni,

Sukladno članku 16. stavka 1. i 5. Zakona o reviziji Institucija Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH" broj 12/06), u prilogu akta dostavljamo Vam izvješće o izvršenoj reviziji učinkovitosti na temu "Upravljanje procesom realizacije ugovora o javnim nabavama u Institucijama BiH".

S poštovanjem,





IZVJEŠĆE REVIZIJE UČINKA
UPRAVLJANJE PROCESOM REALIZACIJE UGOVORA O JAVNIM
NABAVAMA U INSTITUCIJAMA BiH

Broj
05-16-1-985/18

Sarajevo, studeni 2018. godine





Upravljanje procesom realizacije ugovora o javnim nabavama u institucijama BiH

Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine proveo je reviziju učinka na temu „Upravljanje procesom realizacije ugovora o javnim nabavama 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 provedena na uzorku od devet institucija, sa ciljem utvrđivanja poduzimaju li VM BiH i institucije BiH potrebne mjere kako bi osigurale efikasnu realizaciju ugovora o javnim nabavama. S tim u vezi, ispitivan je sustav praćenja realizacije ugovora o javnim nabavama kao i način na koji institucije BiH upravljaju realizacijama ugovora o javnim nabavama.

Nalazi revizije ukazuju da VM BiH nije osiguralo uspostavu transparentnog sustava praćenja realizacije ugovora koji bi svim zainteresiranim stranama osigurao pouzdane informacije o realizaciji ugovora o javnim nabavama u institucijama BiH na jednom mjestu. Postojeći sustavi praćenja su fragmentirani i ne nude mogućnost objave svih informacija o realizaciji ugovora. Jedan od uzroka nepostojanja pouzdanih informacija u sustavima praćenja realizacije ugovora leži u nepostojanju adekvatnih kontrolnih mehanizama.

VM BiH nije osiguralo ni sustavno uređenje procesa realizacije ugovora o javnim nabavama. U nedostatku sustavnog uređenja ni većina testiranih institucija BiH ne poduzimaju potrebne mjere kako bi osigurale efikasne realizacije ugovora o javnim nabavama. S tim u svezi institucije BiH nisu uspostavile kronološko dokumentiranje poduzetih radnji tijekom realizacije ugovora, ne prate količinske realizacije ugovora, nemaju uspostavljene odgovarajuće procedure prijema roba i usluga i ne provode evaluacije realiziranih ugovora.

Rezultat ovakvog stanja je preko 85 % ispitanih ugovora kod kojih je tijekom realizacije došlo do odstupanja od odredbi Zakona o javnim nabavama, nepoštivanja ugovorenih obveza i/ili nemogućnosti utvrđivanja svih činjenica vezanih za realizaciju ugovora. Bilo kakva odstupanja od ugovorenih uvjeta ili Zakona o javnim nabavama u fazi realizacije ugovora kao jednoj od bitnih faza javnih nabava stavljaju u neravnopravan položaj ostale ponuđače čime se obesmišljava cjelokupan sustav javnih nabava. Istovremeno odstupanja u fazi realizacije ugovora mogu nanijeti i štetu proračunu institucija BiH iz razloga što nije osigurana nabava pod najpovoljnijim odnosno ugovorenim uvjetima.

Nakon provedene revizije, Ured za reviziju je dao određene preporuke VM BiH, i institucijama BiH, čija bi provedba, prema mišljenju Ureda, trebala rezultirati značajnim unapređenjem ne samo upravljanja realizacijom ugovora, već i cjelokupnog sustava javnih nabava.

Ured za reviziju je, sukladno odredbama Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine, dostavio Nacrt izvješća institucijama koje su bile obuhvaćene provedenom revizijom uz mogućnost očitovanja na nalaze i zaključke obavljene revizije. Nakon isteka roka za očitovanje, u kojem ni jedna institucija nije dostavila komentare, izrađeno je konačno izvješće o provedenoj reviziji učinka.

GLAVNI REVIZOR

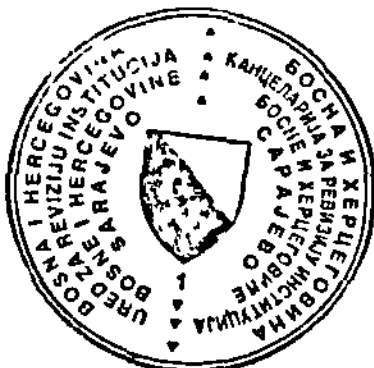
Dragan Vrankić

ZAMJENIK GLAVNOG
REVIZORA

Jasmin Pilić

ZAMJENIK GLAVNOG
REVIZORA

Ranko Krsman





KAZALO

KORIŠTENE SKRAĆENICE	4
IZVRŠNI REZIME	5
1. UVOD	7
1.1. Pozadina problema i motivi za studiju	7
1.2. Cilj, obim i ograničenja revizije ..	8
1.2.1. Cilj revizije	8
1.2.2. Obim revizije	8
1.3. Revizijska pitanja i kriteriji revizije	11
1.3.1. Revizijska pitanja	11
1.3.2. Kriteriji revizije	11
1.4. Izvori informacija i metodi revizije	12
1.5. Struktura izvještaja	12
2. OPIS PROCESA I TEORIJSKA POZADINA	13
2.1. Regulatorni okvir	13
2.2. Upravljanje izvršenjima ugovora	14
2.3. Transparentnost/praćenje javnih nabava ..	16
3. NALAZI	18
3.1. Sustavno praćenje realizacije ugovora o javnim nabavama i kontrole objave podataka o realizaciji ugovora ..	18
3.1.1. Sustavno praćenje realizacije ugovora o javnim nabavama	18
3.1.2. Kontrola objave podataka o realizaciji ugovora o javnim nabavama	21
3.1.3. Posljedice odsustva odgovarajućeg sustava praćenja i kontrole podataka o realizaciji ugovora o javnim nabavama	22
3.2. Aktivnosti institucija BiH tokom realizacije ugovora o javnim nabavama	23
3.2.1. Sustavno uređenje procesa realizacije ugovora o javnim nabavama	23
3.2.2. Dokumentovanje preduzetih radnji tokom realizacije ugovora	24
3.2.3. Finansijsko i količinsko praćenje realizacije ugovora o javnim nabavama ..	28
3.2.4. Prijem roba i usluga	30
3.2.5. Evaluacije/analize realizovanih ugovora	32
4. ZAKLJUČCI	34
5. PREPORUKE	35
6. PRIVITCI	38





KORIŠTENE KRATICE

Kratice	Puni naziv
AŠSUK	Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova
AJN	Agencija za javne nabave Bosne i Hercegovine
GP BiH	Granična policija Bosne i Hercegovine
ISFU	Informacijski sustav finansijskog upravljanja
MFT	Ministarstvo financija i trezora Bosne i Hercegovine
MKP	Ministarstvo komunikacija i prometa Bosne i Hercegovine
OS	Okvirni sporazum
RAK	Regulatorna agencija za komunikacije Bosne i Hercegovine
SZP	Služba za zajedničke poslove institucija Bosne i Hercegovine
UZZB	Uprava Bosne i Hercegovine za zaštitu zdravlja bilja
UINO	Uprava za neizravno oporezivanje
VM BiH	Vijeće ministara Bosne i Hercegovine





IZVRŠNI SAŽETAK

Ured za reviziju institucija BiH proveo je reviziju učinka sa fokusom na izvršenje ugovora o javnim nabavama. Revizijom se ispitalo poduzimaju li VM BiH i institucije BiH potrebne mjere kako bi osigurale efikasno izvršenje ugovora o javnim nabavama. Ispitivano je na koji način institucije BiH upravljaju izvršenjem ugovora o javnim nabavama, kao i je li osigurano odgovarajuće praćenje realizacije ugovora o javnim nabavama.

U nastavku se prezentiraju najznačajniji nalazi i preporuke, koji su rezultat ove studije.

Nalazi:

- Na razini institucija BiH nije uspostavljen sustav praćenja realizacije ugovora koji nudi mogućnost objave svih podataka o realizaciji ugovora o javnim nabavama na jednom mjestu.
- Postojeći sustavi, osim što ne pružaju mogućnost objave svih podataka, ne osiguravaju ni točne podatke o realizaciji ugovora u institucijama BiH.
- Jedan od razloga nepostojanja točnih podataka je i činjenica da nisu određena tijela koja bi osigurala kontrolu pouzdanosti objavljenih podataka od strane institucija BiH, a postojeći sustavi financijskog upravljanja se ne koriste u svrhu unaprjeđenja nadzora/kontrole nad financijskim i količinskim realizacijama ugovora.
- Usljed odsustva odgovarajućeg sustava praćenja i kontrole zainteresirane strane, poput potencijalnih dobavljača i ponuđača koji su se nadmetali u postupku nabave za dobivanje ugovora, kao ni šira javnost, nemaju mogućnost transparentnog uvida na jednom mjestu u pouzdane podatke o realizaciji ugovora.
- Odsustvo odgovarajućeg praćenja i kontrole realizacije ugovora ima za posljedicu i niz odstupanja od Zakona o javnim nabavama tijekom realizacije ugovora.
- Na razini institucija BiH nije osiguran sustavan pristup u uređenju procesa realizacije ugovora o javnim nabavama, kao što je to slučaj u drugim državama. Sam proces realizacije ugovora nije reguliran Zakonom. Pored toga, VM BiH nije uložilo poseban napor da uvede red u ovu oblast.
- Sustav dokumentiranja koji se koristi u institucijama BiH ne omogućava cjelovit uvid u tijek realizacije ugovora o javnim nabavama, što otežava poduzimanje potrebnih aktivnosti kako bi se osiguralo ispunjenje svih obveza od strane dobavljača.
- Posljedice kronološkog dokumentiranja se ogledaju u tome da institucije propuštaju pravovremeno poduzeti sve radnje kako bi osigurale ispunjenje svih obveza od strane dobavljača kao i tome da se ne mogu konstatirati sve činjenice vezane za realizaciju ugovora.
- Pri realizaciji ugovora sa sukcesivnim isporukama i okvirnih sporazuma u institucijama BiH iz uzorka u većini slučajeva nisu vođene evidencije na temelju kojih bi se mogla pratiti financijska i količinska realizacija na jednom mjestu.
- Odsustvo vođenja zbrojnih evidencija o financijskim i količinskim realizacijama ugovora otežava upravljanje ugovorima iz razloga što institucije BiH nisu u mogućnosti pratiti financijsku i količinsku realizaciju ugovora.
- Većina institucija iz uzorka nije uspostavila procedure kojima se definira za koje robe i usluge se vrši komisijski prijem roba i usluga, kao i vjernosti isporuka za koje se vrši komisijski prijem, procedura prijema i sastav povjerenstava za prijem roba i usluga.



- Nedostatak procedura kojima se definiraju i vrijednosti isporuka za koje se vrši komisijski prijem roba i usluga u praksi može rezultirati prijemima isporuka čije vrijednosti su preko 500 000 KM koje zaprima jedna osoba ili povjerenstvo koje nije imenovano ni jednim aktom.
- Ni jedna institucija iz uzorka nije provodila evaluacije/analize realiziranih ugovora o javnim nabavama s ciljem sagledavanja ukupnih slabosti i efekata provedenih nabava i davanja preporuka za unaprjeđenja budućih ciklusa nabava

Preporuke:

Nakon provedene revizije, Ured za reviziju je dao određene preporuke VM BiH, MFT BiH i institucijama iz uzorka

Preporuke za Vijeće ministara BiH:

U cilju unaprjeđenja sustavnog praćenja realizacije ugovora o javnim nabavama, kontrolnih mehanizama, kao i sustavnog uređenja procesa realizacije ugovora o javnim nabavama, VM BiH, u suradnji sa nadležnim institucijama, treba:

- Uspostaviti evidencije o realizacijama ugovora u institucijama BiH na jednom mjestu koje će osigurati javan uvid u sadržaje zaključenih ugovora, kao i izvještaje o realizaciji ugovora
- Poboljšati kontrolne mehanizme procesa realizacije ugovora, kako bi se otklonile uočene slabosti u procesu realizacije ugovora o javnim nabavama institucija BiH.
- Osigurati sustavno uređenje procesa realizacije ugovora u institucijama BiH u vidu smjernica/vodiča kojima će se na sustavan način urediti aktivnosti prilikom realizacije ugovora, poput dokumentiranja radnji poduzetih pri realizaciji ugovora, količinskih i finansijskih praćenja realizacija ugovora, prijema roba i usluga, plaćanja dobavljača kao i evaluacije realiziranih ugovora.

Preporuka MFT.

- U cilju unaprjeđenja kontrole i osiguranja pouzdanih podataka o realizacijama ugovora, ali i potpore institucijama, potrebno je iskoristiti postojeće potencijale/mogućnosti ISFU sustava za praćenje realizacije ugovora o javnim nabavama i osigurati korištenje istog u institucijama BiH za potrebe količinskog i finansijskog praćenja realizacije ugovora.

Preporuke institucijama BiH:

U cilju unaprjeđenja procesa upravljanja ugovorima o javnim nabavama, kao i unaprjeđenja budućih ciklusa javnih nabava, institucije BiH trebaju:

- Uspostaviti kronološko dokumentiranje svih poduzetih radnji tijekom realizacije ugovora koje će osigurati uvid, na jednom mjestu, u svu dokumentaciju vezanu za tijek realizacije ugovora
- Uspostaviti zbrojne evidencije o količinskim i finansijskim realizacijama ugovora, pri realizaciji okvirnih sporazuma, kao i ugovora sa sukcesivnim isporukama, do uspostave sustavnog rješenja u okviru ISFU sustava
- Internim aktima uspostaviti i primjenjivati procedure komisijskog prijema roba na način da se definira za koje robe i usluge se vrši komisijski prijem roba i usluga, vrijednosti isporuka za koje se vrši komisijski prijem roba, način prijema roba i usluga, kao i sastav komisija
- Provode analize, nakon realizacije ugovora, u okviru kojih će se konstatirati činjenice vezane za realizaciju ugovora i identificirati potencijalni problemi i dati eventualne preporuke za otklanjanje uočenih problema u narednim ciklusima nabave



1. UVOD

1.1. Pozadina problema i motivi za studiju

Tijela javnog sektora, radi obavljanja svakodnevnih zadataka, koriste različite vrste roba, usluga i radova. S obzirom da se nabave za potrebe javnog sektora financiraju uglavnom novcem poreznih obveznika, isti mora biti trošen na racionalan, ekonomičan i transparentan način. Kako bi se omogućilo racionalno, ekonomično i transparentno trošenje javnih sredstava, uspostavljen je sustav javnih nabava¹.

O značaju javnih nabava u BiH svjedoči i činjenica da institucije BiH godišnje izdvajaju oko 15 % proračuna za nabavu roba, usluga i radova nužnih za obavljanje zadaća koje su im povjerene. U narednoj tablici su prikazana izdvajanja za javne nabave za tri godine:

Tablica 1. Vrijednost zaključenih ugovora o javnim nabavama

Godina	2014.	2015.	2016.
Vrijednost zaključenih ugovora o javnim nabavama u milionima KM	168	115	152

Izvor: Godišnje izvješće o zaključenim ugovorima Agencije za javne nabave BiH

Iz prethodne tablice se može vidjeti da su institucije BiH za tri godine izdvojile preko 420 miliona za javne nabave

Javne nabave su osmišljene kao kompleksan proces koji se sastoji od faze planiranja nabave, faze provedbe nabave i faze izvršenja ugovora o nabavi. Dužnost tijela javnog sektora je u postupcima javnih nabava postupati transparentno, te osigurati jednak tretman svih ponuđača, na način koji osigurava pravičnu i aktivnu konkurenciju, a sve s ciljem najefikasnijeg korištenja javnih sredstava za potrebe nabave različitih vrsta roba, usluga i radova.

Odstupanja u bilo kojoj fazi nabave od načela transparentnosti i jednakog tretmana svih ponuđača mogu imati višestruke negativne posljedice, počev od neracionalnog trošenja proračunskih sredstava do narušavanja pravične i aktivne konkurencije na tržištu

Izvršenje ugovora o javnim nabavama je zadnja faza procesa javnih nabava u kojem se treba osigurati prijem robe, radova i usluga po ugovorenim sukladno temeljnim načelima javnih nabava i načelima dobrog upravljanja, osiguravaju nabavu roba, radova i usluga zadovoljavajuće kvalitete po najpovoljnijim uvjetima

Svako odstupanje u ovoj fazi javnih nabava može imati posljedice koje se ogledaju u odstupanju od Zakona o javnim nabavama što, u konačnici, može dovesti do potpunog obesmišljavanja cijelog sustava ukoliko se dosljedno ne poštuju ugovoreni uvjeti

Propusti tijekom realizacije ugovora o javnim nabavama su prepoznati od strane Ureda za reviziju i pri reviziji finansijskih izvješća i revizije usklađenosti Institucija BiH. Naime, u izvješćima finansijske revizije uočeni su brojni propusti tijekom realizacije ugovora o

¹ Sustav javnih nabava u BiH reguliran je Zakonom o javnim nabavama koji je usvojen 2014. godine. Usvajanjem ovog Zakona ostvaren je napredak u usklađivanju zakonodavstva u BiH sa direktivama EU, u odnosu na prethodni Zakon, što je i jedna od obaveza BiH na putu europskih integracija, tj. da, ovisno o stupnju približavanja EU, usuglasi propise sa direktivama EU u oblasti javnih nabava



javnim nabavama, poput prekoračenja ugovorenih vrijednosti i propuštanja da se naplate penali uslijed kašnjenja u isporukama².

Slabosti u postupku provedbe ugovora o javnim nabavama prepoznate su i od strane stručne javnosti što je i konstatirano na „Konferenciji o efektivnoj kontroli svrsishodnosti javnih nabava“³ održanoj u Sarajevu 2016. godine. Jedan od zaključaka ove konferencije je da „Agencija za javne nabave i dalje mjerodavna za praćenje samo jedne faze javne nabave, a to je faza koja obuhvata objavu poziva o javnoj nabavi, evaluaciju ponuda i dodjelu ugovora. Međutim, za učinkovite javne nabave potrebno je praćenje u svim fazama javne nabave od planiranja, provedbe postupka, pa do izvršenja ugovora“.

Činjenica da su javne nabave značajne ne samo sa aspekta ispunjavanja obveza u procesu evropskih integracija, već i sa aspekta iznosa sredstava koja se izdvajaju iz proračuna, izaziva ogromnu pozornost medija. S tim u svezi, brojni su medijski natpisi o propustima u javnim nabavama u kojima se navodi da su postupci javnih nabava u BiH netransparentni i diskriminirajući te se ističu nedostaci u fazi izvršenja ugovora o javnim nabavama, što ima za posljedicu rasipanje sredstava iz proračuna⁴.

Predstudijska istraživanja koja je proveo Ured za reviziju također su pokazala da postoje problemi u realizaciji ugovora o javnim nabavama i praćenju realizacije ugovora od strane nadležnih institucija, ali i samih institucija koje provode javne nabave.

Uzimajući u obzir gore navedeno, Ured za reviziju se opredijelio provesti reviziju učinka koja se fokusira na realizaciju ugovora o javnim nabavama

1.2. Cilj, opseg i ograničenja revizije

1.2.1. Cilj revizije

Cilj revizije je ispitati poduzimaju li VM BiH i institucije BiH potrebne mjere kako bi osigurale efikasno izvršenje ugovora o javnim nabavama te, sukladno nalazima revizije, dati preporuke koje trebaju doprinijeti unaprjeđenju sustava javnih nabava u BiH

1.2.2. Opseg revizije

Predmet studije bile su aktivnosti institucija BiH i VM u upravljanju izvršenjima ugovora o javnim nabavama. S tim u svezi, ispitivano je na koji način institucije BiH upravljaju izvršenjem ugovora o javnim nabavama, kao i je li osigurano odgovarajuće praćenje realizacije ugovora o javnim nabavama

Revizijom je sagledan i način na koji način institucije BiH dokumentiraju aktivnosti realizacije ugovora, prate realizaciju ugovora, vrše prijem roba, izvješćuju o realizaciji ugovora i provode li evaluacije izvršenih ugovora. Revizija je ispitivala aktivnosti VM BiH

² Izvješće o finansijskoj reviziji Centra za uklanjanje mina u BiH za 2016., Ured za reviziju institucija BiH, Izvješće o finansijskoj reviziji Službe za poslove sa strancima za 2016., Ured za reviziju institucija BiH, Izvješće o finansijskoj reviziji Tužiteljstva BiH za 2016., Ured za reviziju institucija BiH, Izvješće o finansijskoj reviziji Središnjeg izbornog povjerenstva BiH za 2016., Ured za reviziju institucija BiH

³ <http://www.capital.ba/neefikasan-sistem-pracenja-postupaka-javnih-nabavki/>

⁴ <http://www.zurnal.info/novost/20705/proces-javnih-nabavki-netransparentno-provodi-44-ugovornih-organa>

<http://www.capital.ba/neefikasan-sistem-pracenja-postupaka-javnih-nabavki/>

<https://www.oslobodjenje.ba/vijesti/bih/javne-nabavke-su-netransparentne-i-diskriminirajuce>



u smislu davanja smjernica i vodiča za upravljanje ugovorima sa ciljem reguliranja procesa izvršenja ugovora u institucijama

Predmetom revizije bili su i sustavi praćenja realizacije ugovora, kao i kontrolni mehanizmi realizacije ugovora. S tim u svezi, ispitivane su uloge i nadležnosti institucija koje mogu da imaju ključnu ulogu u unaprjeđenju kontrole realizacije ugovora u institucijama BiH, poput MFT i AJN. Ispitano je i korištenje sustava finansijskog upravljanja u svrhu unaprjeđenja kontrole izvršenja ugovora, kao i uloga AJN u kontroli provedbe propisa koji se odnose na praćenje realizacije ugovora

Fokus revizije je bio usmjeren na realizaciju ugovora o javnim nabavama počev od zaključivanja ugovora do ispunjenja svih ugovorenih obveza iz ugovora. Revizija nije ispitivala aktivnosti institucija BiH na pripremi ugovora i procjeni svih potencijalnih rizika. Tijekom studije su razmotrene i faze planiranja i provedbe postupaka javnih nabava, kao i odstupanja od Zakona o javnim nabavama, u kontekstu uzroka i posljedica problema koji se u fazi realizacije ugovora o javnim nabavama javljaju.

Provedena je i studija slučaja na primjeru institucije koja ima pouzdane količinske i finansijske evidencije o realizaciji ugovora kako bi se pokazale posljedice niskih količinskih realizacija na krajnji ishod nabave u kojoj najpovoljniji ponuđač u konačnici nije odabran i ukazalo na značaj praćenja količinskih realizacija ugovora

Tijekom provedbe revizije nije ispitivana ekonomičnost i efikasnost pojedinačnih informacionih rješenja koja se koriste u institucijama u svrhu upravljanja izvršenjima ugovora. Također, revizija nije ispitivala obučenost kadrova koji su uključeni u realizaciju ugovora u institucijama BiH na polju upravljanja ugovorima.

Pri provedbi revizije u institucijama iz uzorka testiranje se nije vršilo na predmetima javnih nabava koji su provedeni putem izravnog sporazuma, kao ni na nabavama radova. Revizijom su obuhvaćeni ugovori i okvirni sporazumi o nabavi roba i usluga. Revizijom nisu obuhvaćeni postupci javnih nabava, odnosno ugovori koji sadrže oznake tajnosti/povjerljivosti

Navedena istraživanja su obuhvatila razinu institucija BiH i vremensko razdoblje od 2015. do 2018. godine.

Za potrebe ove studije izvršena je podjela institucija u tri skupine prema iznosu godišnjeg proračuna: veliki proračunski korisnici sa iznosom proračuna preko 15 miliona KM, srednji proračunski korisnici sa iznosom proračuna od 1.5-15 miliona KM i mali proračunski korisnici sa iznosom proračuna ispod 1.5 miliona KM. U cilju što objektivnijeg sagledavanja problematike, kao i davanja preporuka koje se mogu primijeniti u svim institucijama BiH, u uzorak su izabrane institucije BiH iz sve tri grupe proračunskih korisnika, što je prikazano u narednoj tablici



Tablica 2. Izabrani uzorak Institucija

Red. broj	Institucija	Veliki proračuns ki korisnici	Srednji proračuns ki korisnici	Mali proračuns ki korisnici
1.	Uprava za neizravno oporezivanje	x		
2.	Granična policija BiH	x		
3.	Služba za zajedničke poslove BiH	x		
4.	Ministarstvo komunikacija i prometa BiH		x	
5.	Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova		x	
6.	Regulatorna agencija za komunikacije		x	
7.	Uprava BiH za zaštitu zdravlja bilja			x

Izvor: Ured za reviziju

Nakon odabira institucija, izvršen je odabir ugovora i okvirnih sporazuma (OS) čija je realizacija analizirana. Okvirni sporazumi i ugovori su detaljnije opisani u poglavlju 2. Pri odabiru ugovora i okvirnih sporazuma u uzorak, birani su ugovori/OS o nabavama roba i usluga koji se nabavljaju u svim institucijama iz uzorka, gdje je to bilo moguće, kao i ugovori o nabavi roba i usluga koji su karakteristični za svaku promatranu instituciju iz uzorka. Pri odabiru vodilo se računa o tome da u uzorku budu zastupljeni ugovori sa jednokratnim isporukama i ugovori sa sukcesivnim isporukama, odnosno okvirni sporazumi. U nastavku je prikazan broj ugovora/OS, po institucijama, koji su izabrani u uzorak.

Tablica 3. Izabrani ugovori i okvirni sporazumi

Red. broj	Institucija	Ugovori	Okvirni sporazumi
1.	Uprava za neizravno oporezivanje	3	7
2.	Granična policija BiH	5	7
3.	Služba za zajedničke poslove BiH	2	9
4.	Ministarstvo komunikacija i prometa BiH	4	4
5.	Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova	9	0
6.	Regulatorna agencija za komunikacije	9	1
7.	Uprava BiH za zaštitu zdravlja bilja	3	1
	Ukupno	35	29

Izvor: Ured za reviziju

Iz prethodne tablice se može vidjeti da je analizirana realizacija 35 ugovora i 29 okvirnih sporazuma. Ovdje je bitno napomenuti da, i pored činjenice da se tokom realizacije OS zaključuju ugovori te da su isti analizirani tokom revizije, broj ugovora koji su zaključeni na osnovu OS nije prikazan u ukupnom broju analiziranih ugovora u prethodnoj tablici iz razloga što su predmet analize u slučaju OS bile aktivnosti institucija na realizaciji cjelokupnog OS, a ne pojedinačnih ugovora koji se zaključuju tokom realizacije OS. Ugovori prikazani u prethodnoj tablici su ugovori koji nisu zaključeni na osnovu OS. Detaljan pregled analiziranih ugovora/OS je dat u privitku 1. izvješća.

Tijekom revizije su analizirane uloge i postupci institucija koje imaju značajniju ulogu u procesu realizacije ugovora kao i praćenju realizacije poput AJN i MFT.



1.3 Revizijska pitanja i kriteriji revizije

1.3.1 Revizijska pitanja

Revizija će dati odgovor na glavno pitanje i nekoliko revizijskih potpitanja

Upravljaču li Institucije BiH efikasno procesom realizacije ugovora o javnim nabavama?

Odgovor na glavno revizijsko pitanje će se dobiti odgovaranjem na sljedeća potpitanja:

1. Jesu li Institucije BiH uspostavile odgovarajući sustav praćenja procesa realizacije ugovora o javnim nabavama?

2. Poduzimaju li Institucije BiH nužne aktivnosti pri realizaciji ugovora o javnim nabavama?

1.3.2 Kriteriji revizije

Polazeći od činjenice da je sustav javnih nabava u BiH decentraliziran i uzimajući u obzir dobre prakse zemalja iz Europe, kao i preporuke stručnih studija na temu javnih nabava, razvijeni su sljedeći kriteriji revizije:

Kriteriji za prvo pitanje:

Na razini institucija BiH uspostavljeno je transparentno praćenje procesa realizacije ugovora o javnim nabavama na način da su osigurane pouzdane i zbrojne evidencije o realizaciji ugovora na jednom mjestu. Evidencije omogućavaju uvid javnosti u sadržaj zaključenih ugovora kao i izvješća o realizaciji ugovora. Izvješća sadrže podatke o financijskim i količinskim realizacijama ugovora, kao i podatke o realizaciji ostalih elemenata ugovora poput rokova isporuke, dostavljanja garancija za dobro izvršenje ugovora i drugih elemenata relevantnih za realizaciju ugovora.

S ciljem osiguranja pouzdanih i cjelovitih podataka o realizaciji ugovora u institucijama BiH, institucije BiH definirale su tijela zadužena za kontrolu objave točnih i pouzdanih podataka o realizaciji ugovora. Također, u cilju kontrole, osigurano je financijsko i količinsko evidentiranje realizacije svih ugovora i okvirnih sporazuma o javnim nabavama u okviru postojećih sustava financijskog upravljanja.

Kriteriji za drugo pitanje:

U cilju uređenja procesa realizacije ugovora o javnim nabavama, usvojene su smjernice za upravljanje izvršenjima ugovora o javnim nabavama za institucije BiH. Smjernicama se uređuje dokumentiranje poduzetih radnji pri realizaciji ugovora, prijem roba i usluga, plaćanje dobavljača, praćenje realizacije ugovora, kao i evaluacija realiziranih ugovora

Institucije BiH, tijekom realizacije ugovora, kronološki dokumentiraju sve aktivnosti vezane za realizaciju ugovora na jednom mjestu. Institucije BiH su uspostavile zbrojne evidencije u okviru kojih, na jednom mjestu, prate financijske i količinske realizacije ugovora sa sukcesivnim isporukama. Institucije BiH su usvojile interne procedure kojima su regulirane procedure prijema roba i usluga na način da je definirano za koje robe i usluge se vrši komisijski prijem roba, vrijednosti isporuka za koje se vrši komisijski prijem roba i usluga, način formiranja povjerenstva, kao i način komisijskog prijema roba. Institucije, nakon realizacije ugovora, provode evaluacije/analize realiziranih ugovora/OS u kojima se



konstatira jesu li realizirane sve ugovorene obveze, analiziraju eventualne slabosti tijekom realizacije ugovora i daju preporuke za otklanjanje istih u narednim ciklusima nabave

1.4. Izvori informacija i metoda revizije

U cilju što kvalitetnijeg sagledavanja problematike, stvaranja dobre podloge za nalaze koji su prezentirani u studiji, te za zaključke i preporuke koje je proizvela ova revizija, prikupljeni su podaci o realizaciji ugovora o javnim nabavama iz izvješća o financijskoj reviziji svih institucija BiH. Detaljni podaci o realizaciji ugovora u institucijama BiH koje su izabrane u uzorak su prikupljeni u nastavku studije. Obavljeni su i razgovori sa predstavnicima institucija koji su uključeni u realizaciju ugovora o javnim nabavama

Podaci o realizaciji promatranih ugovora i okvirnih sporazuma su prikupljeni iz evidencija i dokumentacije koja se odnosi na realizaciju ugovora u institucijama iz uzorka. Podaci su prikupljeni i iz informacijskog sustava za financijsko upravljanje (ISFU), portala e-nabava i internet stranica institucija iz uzorka i analizom i uvidom u interne akte institucija BiH u kojima se reguliraju radnje vezane za realizaciju ugovora.

Podaci su prikupljeni i analizom zakonskog okvira kojim se regulira sustav javnih nabava u BiH, ali i uvidom u Strategiju razvoja sustava javnih nabava, izvješćima o monitoringu postupaka javnih nabava i godišnjim izvješćima o dodijeljenim ugovorima. Također, analiziran je i zakonski okvir kojim se reguliraju nadležnosti ministarstava vezane za izvršenje proračuna

Podaci o najboljim praksama crpljeni su iz objavljenih stručnih studija koje se bave problematikom realizacije ugovora o javnim nabavama. Informacije su prikupljanje i sa portala javnih nabava zemalja EU, kao i zemalja koje imaju status kandidata ili potencijalnog kandidata za članstvo u EU. Analizirana su i izvješća međunarodnih nevladinih organizacija u BiH koje se bave problematikom javnih nabava u BiH. Prikupljene informacije iz različitih izvora su sistematizirane i uspoređivane, kako međusobno tako i sa uspostavljenim kriterijima revizije. U radu su se koristile i različite kvalitativne i kvantitativne statističke metode za analizu i obradu podataka.

1.5. Struktura izvješća

U poglavlju 1. predstavljeni su osnovni motivi koji su opredijelili Ured za reviziju da provede ovu reviziju učinka, kao i cilj, opseg i ograničenja revizije, revizijska pitanja, kriteriji revizije, te izvori i metode revizije.

Regulatorni okvir javnih nabava koji se odnosi na realizaciju ugovora o javnim nabavama predstavljen je u poglavlju 2. Pored regulatornog okvira, predstavljene su informacije o značaju upravljanja izvršenjima ugovora, transparentnosti realizacije ugovora o javnim nabavama, kao i primjeri dobre prakse u ovoj oblasti u drugim europskim državama

Osnovni nalazi revizije do kojih se došlo provedenim istraživanjima čine poglavlje 3.

Poglavlje 4. prezentira zaključke revizije koji daju odgovor na revizijska pitanja.

Preporuke Ureda za reviziju čijom bi se provedbom trebala unaprijediti efikasnost institucija BiH u upravljanju realizacijom ugovora dane su u poglavlju 5. Izvješća



2. OPIS PROCESA I TEORIJSKA POZADINA

U ovom poglavlju predstavljen je regulatorni okvir javnih nabava u BiH. Imajući u vidu fokus studije, opisan je značaj upravljanja izvršenjima ugovora o javnim nabavama i transparentnosti javnih nabava i prikazani primjeri dobrih praksi u ovoj oblasti.

2.1. Regulatorni okvir

Sustav javnih nabava u BiH je uređen Zakonom o javnim nabavama BiH koji je donesen u 2014. godini. Zakon o javnim nabavama prvenstveno uređuje provedbu postupaka javnih nabava i postupak dodjele ugovora. Agencija za javne nabave ima ulogu osigurati pravilnu provedbu Zakona o javnim nabavama. Prije usvajanja Zakona koji je na snazi, sustav javnih nabava je bio uređen Zakonom o javnim nabavama iz 2004. godine, koji je doživio veliki broj izmjena, a sve u cilju efikasnijeg provođenja javnih nabava. Novim Zakonom o javnim nabavama BiH veliki broj ranije uočenih slabosti je otklonjen i uvedene su neke novine koje stari Zakon o javnim nabavama BiH nije regulirao. Jedna od tih novina je obveza ugovornih tijela da na svojoj internet stranici objavljuju planove javnih nabava, kao i obveza objavljivanja osnovnih elemenata ugovora za sve postupke javne nabave, kao i sve izmjene ugovora do kojih dođe u tijeku realizacije ugovora.

Ovim novinama, Zakon o javnim nabavama je jednim dijelom definirao fazu planiranja javnih nabava⁵, kao i fazu izvršenja/realizacije ugovora o javnim nabavama. U cilju ispunjenja obveze propisane Zakonom, tj. objavljivanja osnovnih elemenata ugovora, VM BiH je, na prijedlog Agencija za javne nabave, donijelo Naputak o objavi temeljnih elemenata ugovora i izmjena ugovora⁶. Naputkom je propisano da su ugovorna tijela, nakon što dostave izvješća o postupku javne nabave Agenciji za javne nabave, dužna na svojoj internet stranici, ako je imaju, objaviti osnovne elemente ugovora i okvirnog sporazuma za postupak javne nabave, kao i sve izmjene ugovora/OS do kojih dođu u tijeku realizacije ugovora. Naputkom je propisano da se objava vrši na obrascu koji je sastavni dio naputka i koji sadrži: vrstu postupka, podatke o dobavljaču/dobavljačima osnovne elemente ugovora/okvirnog sporazuma (vrijednost, razdoblje trajanja/rok izvršenja, rok plaćanja, garantno razdoblje i dr.), opis izmjene osnovnih elemenata ugovora sa datumom izmjene, ostatak vrijednosti ugovora nakon učinjene izmjene/ostatak vrijednosti okvirnog sporazuma (nakon zaključenog pojedinačnog ugovora), datum zaključenja ugovora i datum potpune realizacije ugovora/okvirnog sporazuma sa ukupnom utrošenom vrijednosti (primjer obrasca dan je u prilogu 2). Podaci u obrascu za svaki pojedinačni ugovor se ažuriraju najmanje svaka tri mjeseca i moraju biti dostupni na internet stranici ugovornog tijela najmanje tri godine od datuma potpune realizacije ugovora/OS.

Pored navedenog, Zakonom o javnim nabavama je propisana i obveza ugovornih tijela da nakon provedenog postupka javne nabave dostave Agenciji za javne nabave izvješće o provedenom postupku javne nabave. Izvješća se dostavlja sukladno Naputku o uvjetima i načinu objavljivanja obavijesti u informacijskom sustavu e-Nabave⁷. Izvješće sadrži podatke o vrijednosti ugovora/OS, podatke o najpovoljnijem ponuđaču i datumu zaključenja ugovora. Ovi podaci se objavljuju u sustavu e-Nabave⁸ i isti su javno dostupni.

Kada je riječ o zaključivanju i realizaciji ugovora, Zakon o javnim nabavama je definirano da se ugovor o javnoj nabavi zaključuje sukladno zakonima o obveznim odnosima u

⁵ Članak 17. Zakona o javnim nabavama (Službeni glasnik BiH broj 39/14)

⁶ Službeni glasnik BiH broj 56/15

⁷ Službeni glasnik BiH broj 90/14

⁸ <https://www.ejn.gov.ba/>



BiH⁹, kao i da se na odgovornost ugovornih strana za ispunjavanje obveza iz ugovora o javnoj nabavi primjenjuju odgovarajuće odredbe zakona o obveznim odnosima u BiH¹⁰.

Tenderska dokumentacija je temelj za zaključenje ugovora i bilo kakva odstupanja pri zaključenju i realizacije ugovora u odnosu na tendersku dokumentaciju su u suprotnosti sa Zakonom o javnim nabavama. Premda se ugovori zaključuju sukladno zakonima o obveznim odnosima u BiH, Zakon o javnim nabavama uređuje da se uvjeti iz tenderske dokumentacije i cijena ne mogu mijenjati pri dodjeli ugovora o nabavi, osim ako se u tenderskoj dokumentaciji predviđa odredba o promjenljivosti cijene, ali takva odredba treba da bude unesena u ugovor o javnoj nabavi. Zakon o javnim nabavama također uređuje i pitanje ništavosti ugovora, na način da se ugovor smatra apsolutno ništavnim ukoliko izabranu ponuđač ne dostavi garanciju za izvršenje ugovora u roku i na način kako je to traženo tenderskom dokumentacijom.

Pitanje realizacije ugovora u smislu količina, regulirano je Naputkom za pripremu modela TD¹¹. U skladu sa ovim Naputkom, stvarna nabavljena količina na temelju zaključenog ugovora o javnoj nabavi ne može biti manja ili veća od ugovorene količine.

Okrvni sporazum je sporazum između jednog ili više ugovornih tijela sa jednim ili više dobavljača, zaključen u pisanom obliku, kojim se definiraju uvjeti pod kojim se mogu dodijeliti ugovori tijekom određenog razdoblja sukladno predviđenoj cijeni i, gdje je moguće, predviđenim količinama¹². Trajanje okvnog sporazuma ne može biti duže od četiri godine, osim ako postoje opravdani razlozi.

Za razliku od ugovora, pri realizaciji okvnog sporazuma, stvarna nabavljena količina na osnovu zaključenog okvnog sporazuma može biti jednaka ili manja od predviđene okvime količine. Međutim, stvarno nabavljena količina po ugovorima zaključenih na temelju okvnog sporazuma ne može biti manja ili veća od ugovorene količine. Sklopljeni okvni sporazum daje sigurnost institucijama u smislu sigurne realizacije nabave tokom dužeg perioda. U praksi se okvni sporazumi najčešće sklapaju za predmete nabave za koje se ne mogu predvidjeti precizne količine kao što su hrana, gorivo, uredski materijal i potrošni materijal i održavanje vozila.

2.2. Upravljanje izvršenjima ugovora

Javna nabava je dugotrajan proces koji se može podijeliti u nekoliko faza počev od planiranja javne nabave, objave poziva za podnošenje ponuda, evaluacije/ocjene ponuda, dodjele ugovora i realizacije ugovora. U bilo kojoj od ovih faza može doći do izmjena u procesu nabave, odustajanja od nabave, kao i do različitih zakonskih izazova u smislu primjene zakonskih odredbi. Upravljanje procesom nabave u svakoj od faza u procesu javne nabave je bitno, kako za tijela uprave tako i za dobavljače. Promatrano sa vremenskog aspekta, faza realizacije ugovora, odnosno okvnog sporazuma, može trajati znatno duže u odnosu na prethodnu fazu provedbe postupka javne nabave, što je prikazano na narednoj slici:

⁹ Članak 72 Zakona o javnim nabavama (Službeni glasnik BiH broj 39/14)

¹⁰ Članak 118 Zakon o javnim nabavama (Službeni glasnik BiH broj 39/14)

¹¹ Službeni glasnik BiH broj 90/14

¹² Članak 2. i članak 32 Zakon o javnim nabavama (Službeni glasnik BiH broj 39/14)



Slika 1. Prosječan broj dana za provođenje postupka javne nabave i za realizaciju ugovora/OS



Napomena U prethodnoj ilustraciji nije prikazano prosječno vrijeme za planiranje javne nabave i izradu tenderske dokumentacije jer što tijekom studije nisu prikupljeni detaljni podaci o trajanju ovih aktivnosti, a s obzirom na fokus studije, što svakako ne umanjuje značaj ovih faza u procesu javne nabave

Prethodna ilustracija je urađena na uzorku od 62 postupka javne nabave koji su analizirani tijekom studije.¹³ Prosječan broj dana za provođenje postupka javne nabave, odnosno od objave nabave na portalu e-Nabava do dodjele ugovora, iznosi oko 2,5 mjeseca, dok je prosječno vrijeme realizacije ugovora/OS oko 16,5 mjeseci. I pored ove činjenice, fazi realizacije ugovora o javnim nabavama je posvećeno najmanje pozornosti sa aspekta Zakona o javnim nabavama. Istovremeno, faza provedbe postupka javne nabave je regulirana Zakonom o javnim nabavama i nizom drugih podzakonskih akata. Premda uspješna realizacija ugovora zavisi o prethodnim fazama u procesu nabave (planiranja, izrade tenderske dokumentacije), zaključeni ugovori su često kompleksni i sama realizacija uključuje više aktera i može zahtijevati znatno više resursa od planiranih. Upravo iz tog razloga realizaciji zaključenih ugovora se ne može pristupiti bez poduzimanja adekvatnih mjera, već se realizacijom mora upravljati na način da se osigura da sve strane u ugovoru ispunjavaju svoje obveze¹⁴.

Upravljanje ugovorima upravo ima za cilj osigurati da ugovorene strane ispunjavaju svoje obveze sukladno ugovoru na najefikasniji i najefektivniji način. Upravljanje ugovorima se sastoji od niza aktivnosti poput vođenja ugovorne dokumentacije, praćenja realizacije ugovora, prijema roba, usluga i radova i zatvaranja ugovora i evaluacije. Na ovaj način osigurava se ispunjenje svrhe javne nabave, odnosno nabave roba i usluga po najpovoljnijim uvjetima uz fer i jednak tretman svih dobavljača, kao i optimalno korištenje resursa institucija tokom poduzimanja aktivnosti vezanih za realizaciju ugovora. Bilo kakvo odstupanje od ugovorenih uvjeta, osim što predstavlja kršenje odredbi ugovora ili Zakona, u konačnici može dovesti do obesmišljavanja cjelokupnog sustava, jer se postavlja pitanje kakvi bi rezultati izbora najpovoljnijeg ponuđača bili u drugačijim okolnostima, odnosno kakvi bi rezultati bili da su ostali ponuđači znali da se u realizaciji ugovora može odstupati od postavljenih uvjeta. Također, upravljanje realizacijom ugovora može doprinijeti poboljšanju procesa planiranja javnih nabava, jer osigurava detektovanje svih slabosti koje su nastale kao rezultat lošeg planiranja, a davanjem preporuka za otklanjanje ovih slabosti se doprinosi kontinuiranom unaprjeđenju sustava javnih nabava.

U sklopu vođenja ugovorne dokumentacije potrebno je evidentirati sve radnje od početka do kraja realizacije ugovora. Dokumentacija koja se vodi tijekom realizacije podrazumijeva ugovor sa tehničkim i drugim specifikacijama, korespondenciju sa

¹³ Preostala 2 postupka javne nabave nisu uključena jer isti nisu objavljeni na Portalu e-nabava

¹⁴ Public procurement, Contract management, European Commission, OECD, 2011



dobavljačem, račune, odobrenja plaćanja, garancije, kao i sve eventualne izmjene ugovora.

Praćenje realizacije obveza dobavljača ima za cilj osigurati da se dobavljač pridržava obveza iz ugovora tijekom cijelog razdoblja realizacije ugovora. S tim u svezi, potrebno je pratiti pridržava li se dobavljač rokova, ugovorenih količina i kvalitete.

Procedure prijema roba, usluga i radova trebaju osigurati da primljena roba, usluge i radovi odgovaraju specifikacijama iz ugovora.

Zatvaranje ugovora je aktivnost u kojoj se konstatira jesu li sve obveze iz ugovora realizirane i nakon toga se pristupa procjeni /evaluaciji realiziranog ugovora. U okviru evaluacije se vrši procjena uspješnosti realizacije ugovora i detektiraju sve eventualne slabosti i problemi u samome ugovoru i tijekom realizacije ugovora.

U cilju uređenja i unaprjeđenja procesa realizacije ugovora o javnim nabavama, brojne međunarodne i nacionalne organizacije izradile su smjernice i vodiče za upravljanje realizacijom ugovora.¹⁵ Jedan od takvih primjera je Cipar. Naime, Direkcija za javne nabave na Cipru je objavila sveobuhvatan Vodič za javne nabave¹⁶ kojim su obuhvaćene sve faze u procesu javnih nabava. U okviru ovog vodiča su dane i smjernice za upravljanje realizacijom ugovora o javnim nabavama i definirane su procedure plaćanja, prijema roba, vođenje evidencija, izvješćivanje i evaluacija izvršenih ugovora.

2.3. Transparentnost/praćenje javnih nabava

Na razini EU u prosjeku se izdvaja oko 15% BDP za nabavu različitih roba, usluga i radova. Procjene ukazuju da korupcija povećava troškove ugovora o javnim nabavama od 4-15%.¹⁷ Znatno više zabrinjavajuća činjenica je da korupcija u javnim nabavama kompromitira realizaciju ciljeva javnih politika, kao što su izgradnja puteva, škola i bolnica. Prethodno navedeno ukazuje zašto javne nabave trebaju da biti transparentnije i efikasnije. Transparentno objavljivanje podataka o javnim nabavama treba omogućiti javnosti uvid u procese javnih nabava, čime se jača nadzor nad javnim nabavama. S tim u svezi, brojne studije rađene na temu javnih nabava^{18 19} preporučuju da se informacije o procesima javnih nabava učine dostupnima na središnjim web portalima javnih nabava u formatima koji su jednostavni za uporabu.

Objava podataka o javnim nabavama otvara niz dodatnih mogućnosti kako za vlade tako i za same ponuđače. Prikupljanje i objava podataka o javnim nabavama vladama omogućava izradu dodatnih analiza čime se dalje stvaraju uvjeti za učenje i unaprjeđenje sustava javnih nabava. Sa druge strane, objavom podataka o javnim nabavama pruža se mogućnost aktualnim i potencijalnim ponuđačima da izvrše procjene vlastitih ponuda i učinaka što, u konačnici, treba doprinijeti unaprjeđenju konkurencije, a samim time i stvaranju povoljnijih aranžmana u procesima javnih nabava za tijela javne uprave.

Potrebno je napomenuti da je transparentnost bitna u svim fazama nabave. Međutim, regulatorni okvir javnih nabava pa samim time i sustavi objave podataka o javnim nabavama definiraju javne nabave do momenta zaključivanja ugovora. Podaci vezani za

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

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

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

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

¹⁹ Otvorene javne nabave u BiH-stanje i perspektive u svjetlu međunarodnih standarda, Fond otvoreno društvo BiH, Transparency BiH, 2015



provedbu ugovora se evidentiraju u sustavima financijskog upravljanja koji nisu povezani sa središnjim portalima na kojima se objavljuju podaci o javnim nabavama. Nepovezanost ovih sustava otežava praćenje javnih nabava od strane javnosti, ali i mjerenje učinaka javnih nabava. Osim toga, povećava se i rizik od korupcije jer zainteresirane strane, poput dobavljača koji su sudjelovali u postupku javne nabave, nisu u prigodi reagirati i ukazati na nepoštivanje uvjeta na temelju kojih su dobavljači izabrani i temeljem kojih im je dodijeljen ugovor.

Nedostajući, nepotpuni ili pogrešni podaci objavljeni na središnjim portalima javnih nabava također predstavljaju problem kod transparentnosti podataka o javnim nabavama. Tako se, u sklopu studije pod nazivom „Prema transparentnijem i efikasnijem ugovaranju - Javne nabave u EU“²⁰, daje preporuka vladama da uvedu centralizirane mehanizme kontrole koji će izricati kazne u slučaju propusta da se objave podaci ili u slučajevima kad se objavljuju nepotpuni i netočni podaci. Kazne u ekstremnim slučajevima bi mogle biti zamrzavanje/zaustavljanje tendera ili plaćanja u tijeku realizacije ugovora dok se ne objave informacije.

Primjer dobre prakse kada je riječ o transparentnosti javnih nabava u svim fazama procesa javne nabave je Portugal. Naime, Portugal je jedna od prvih zemalja EU koja je napravila značajan iskorak po pitanju transparentnosti javnih nabava u svim fazama procesa. Informacije o svim fazama procesa javnih nabava u Portugalu se objavljuju na jednom mjestu, odnosno centralnom portalu javnih nabava²¹ od 2009. godine. Na portalu se objavljuju svi javni pozivi, odluke o izuzecima, svi ugovori o javnoj nabavi koji su sklopljeni na osnovu otvorenog, ograničenog i pregovaračkog postupka, te takmičarskog dijaloga, kao i amandmani na ugovor koji iznose više od 15% od izvornog ugovora. U okviru središnjeg portala javnih nabava uspostavljena je i stranica koja omogućava uvid u izvršenje ugovora o javnim nabavama radova.

Pored Portugala, i Slovačka se izdvaja kao primjer dobre prakse. Naime, Slovačka je usvojila izmjene Zakona o slobodi pristupa informacijama 2011. godine kojima se propisuje da svi ugovori o javnim nabavama stupaju na snagu tek onda kada se objave online. Ugovori koji se ne objave tri mjeseca nakon potpisivanja prestaju biti validni. Objavljivanje ugovora polučilo je brojne rezultate. Udio postupaka u kojima sudjeluje samo jedan ponuđač pao je sa jedne polovine na trećinu, a mediji su objavljivali priče o javnim nabavama u prosjeku 25% češće nego ranije. Prosječan broj ponuđača u postupcima 2010. godine iznosio je 1,6, dok je četiri godine nakon uvođenja obveznog objavljivanja ugovora broj ponuđača porastao na 3,7. Obveza objavljivanja obuhvata i amandmane na ugovore, čime se osigurava potpuna transparentnost u toj domeni. Slijedeći primjer Slovačke, i u drugim zemljama Jugoistočne Europe su pokrenute inicijative za javnu objavu zaključenih ugovora o javnim nabavama.²²

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

²¹ <http://www.base.gov.pt>

²² Transparentnost javnih nabava u Bosni i Hercegovini. Između teorije i prakse, Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2015



3. NALAZI

Poglavlje u nastavku opisuje nalaze revizije podijeljene u dva potpoglavlja. U prvom potpoglavlju predstavljeni su nedostaci sustavnog praćenja realizacije ugovora i kontrolnih mehanizama objave pouzdanih podataka o realizaciji ugovora, dok su u drugom dijelu prezentirane aktivnosti institucija prilikom realizacije ugovora o javnim nabavama, uključujući i nedostatke sustavnog uređenja procesa realizacije ugovora o javnim nabavama.

3.1. Sustavno praćenje realizacije ugovora o javnim nabavama i kontrole objave podataka o realizaciji ugovora

Na razini institucija BiH nije uspostavljen sustav praćenja realizacije ugovora koji nudi mogućnost objave svih podataka o realizaciji ugovora o javnim nabavama na jednom mjestu. Postojeći sustavi, osim što ne pružaju mogućnost objave svih podataka, ne osiguravaju ni točne podatke o realizaciji ugovora u institucijama BiH. Jedan od razloga nepostojanja točnih podataka je i činjenica da nisu određena tijela koja bi osigurala kontrolu pouzdanosti objavljenih podataka od strane institucija BiH, a postojeći sustavi finansijskog upravljanja se ne koriste u svrhu unaprjeđenja nadzora/kontrole nad finansijskim i količinskim realizacijama ugovora.

Nedostatak transparentnih sustava praćenja realizacije ugovora i sustava nadzora/kontrole koji će osigurati pouzdane informacije o realizaciji ugovora ima niz negativnih posljedica, poput povećanog rizika od korupcije, odstupanja od ugovornih obveza tokom realizacije ugovora, kao i kršenja Zakona o javnim nabavama. Sve navedeno u konačnici se može negativno reflektirati na proračun institucija i dovesti do obesmišljavanja cijelog procesa javnih nabava, jer se dovodi u pitanje jesu li institucije dobile najbolju vrijednost za novac i jesu li osigurale ravnopravan tretman svih ponuđača. Odsustvo cjelovitih i pouzdanih informacija o realizaciji ugovora otežava i provedbu analiza/evaluacija koje bi trebale doprinijeti unaprjeđenju cjelokupnog sustava javnih nabava.

3.1.1. Sustavno praćenje realizacije ugovora o javnim nabavama

Odgovarajući sustav praćenja realizacije ugovora o javnim nabavama nije uspostavljen na razini institucija BiH. Ne postoje ni pouzdane evidencije koje bi na jednom mjestu osigurale transparentan uvid u zaključene ugovore u institucijama BiH, izvješća o realizaciji ugovora koji sadrže podatke o finansijskim i količinskim realizacijama, podatke o ispunjenju ostalih elemenata ugovora poput rokova isporuke, garancija, kao i svih drugih elemenata ugovora koji su relevantni za izvršenje ugovora, a posebice onih koji su bili odlučujući za izbor najpovoljnijeg ponuđača

I pored činjenice da je uspostavljen informacijski sustav javnih nabava (portal e-Nabave) u okviru kog se unose podaci o zaključenim ugovorima²³, kao i obveza institucija BiH da izvješćuju o realizaciji ugovora na svojim internet stranicama, u konačnici nisu osigurani podaci koji bi na transparentan način i na jednom mjestu omogućili svim zainteresiranim stranama uvid u sadržaj zaključenih ugovora i izvješća o realizaciji istih.

Portal e-Nabave ne omogućava uvid u sadržaj zaključenih ugovora i ne pruža informacije o realizaciji ugovora, sa izuzetkom OS gdje je moguće pratiti finansijsku realizaciju na temelju pojedinačnih ugovora koji se zaključuju tijekom realizacije OS. Podaci o zaključenim ugovorima koji se unose na portal su vrijednost zaključenog ugovora/OS, trajanje ugovora/OS, datum zaključenja ugovora i naziv dobavljača sa kojim je zaključen

²³ Više o portalu e-Nabave pogledati na sledećem linku <https://www.ejn.gov.ba/>



ugovor. Portal e-Nabave također nudi mogućnost javnog uvida u prethodne podatke, ali, kao što je već navedeno, ne osigurava uvid u sadržaje ugovora ²⁴

Pored svih navedenih ograničenja, portal e-Nabave ne pruža ni pouzdane informacije o vrijednosti zaključenih ugovora. Naime, pri analizi zaključenih ugovora/OS iz 7 institucija iz uzorka, konstatirana su značajna odstupanja kod objave ugovora zaključenih na osnovu OS, što je prikazano u narednoj tablici.

Tablica 4. Pregled odstupanja vrijednosti ugovora na portalu e-Nabave u odnosu na stvarnu realizaciju ²⁵

		Broj zaključenih realiziranih OS ²⁶	Vrijednost zaključenih ugovora na osnovu OS na portalu e-Nabave	Stvarna realizirana vrijednost po OS
1	RAK	0	-	-
2	SZP	7	76 409,66	1 093 978,95
3	MKP	3	73 538,24	76 408,55
4	UINO	4	442 819,29	164 844,66
5	GP	0	-	-
6	UZZB	0	-	-
7	AŠSUK	0	-	-
Ukupno		14	592.767,19	1.335.232,16

Izvor: Ured za reviziju

U prethodnoj tablici su prikazani podaci o realiziranim OS iz uzorka. S tim u svezi, prikazane su vrijednosti zaključenih ugovora na temelju OS objavljenih na portalu e-Nabave i podaci o stvarnim realizacijama OS. Podaci sa portala se ne podudaraju sa stvarnim realizacijama ni u jednoj od 3 institucije kod kojih su realizirani OS tijekom promatranog razdoblja. Prema podacima sa portala e-Nabave, vrijednost realizacije OS za 14 realiziranih OS u tri institucije je preko 0,5 miliona KM, dok je uvidom u realizacije 14 OS tokom revizije utvrđena realizacija u iznosu od preko 1,3 milijuna KM. Na temelju podataka sa portala e-Nabave, javnost bi trebala imati uvid u financijsku realizaciju OS, s obzirom na to da se tijekom realizacije OS zaključuju ugovori na temelju čijih vrijednosti se može pratiti i realizacija OS pod zakonskom pretpostavkom da se zaključeni ugovori realiziraju. Međutim, i pored prethodnih pretpostavki, portal e-Nabave ne nudi podatke koji odražavaju stvarno stanje financijske realizacije OS.

Razlog ovakvog stanja leži u činjenici da većina institucija BiH iz uzorka, pri realizaciji OS, u većini slučajeva ne zaključuje pojedinačne ugovore sukladno Zakonu o javnim nabavama (više o ovome pogledati u poglavlju 3.1.4) tako da ni ukupni podaci o broju i vrijednosti zaključenih ugovora na portalu e-Nabave ne prikazuju stvaran broj i vrijednost zaključenih ugovora.

Potpuni i točni podaci o realizaciji ugovora o javnim nabavama nisu osigurani ni u sklopu propisanih obrazaca koje su institucije obvezne objavljivati na svojim Internet

²⁴ AJN, kao institucija BiH mjerodavna za osiguravanje pravilne provedbe Zakona o javnim nabavama (članak 92 Zakona o javnim nabavama), je uspostavila portal e-Nabave. Trenutno, svrha portala nije praćenje realizacije ugovora, ali se u sklopu portala objavljuju podaci koji se odnose i na realizaciju ugovora. S tim u svezi, institucije BiH su, prema Zakonu o javnim nabavama i podzakonskim aktima, obvezne na portalu e-Nabave unositi podatke o zaključenim ugovorima.

²⁵ U tablici su prikazani iznosi sa PDV-om.

²⁶ U stupcu nisu prikazani realizirani okvirni sporazumi za avio karte iz razloga što se obračun PDV-a vrši na iznos provizije dobavljača. Na portalu e-Nabave se prikazuju vrijednosti ugovora bez PDV-a tako da, u ovom slučaju, nije bilo moguće obračunavanje PDV-a na ukupan iznos prikazanih vrijednosti ugovora.

stranicama²⁷. Naime, propisani obrasci za praćenje realizacije ugovora koje institucije trebaju objaviti na svojim stranicama ne nude mogućnost uvida u zaključene ugovore, kao ni mogućnost uvida u sve podatke vezane za realizaciju ugovora, kao što su realizirane količine. Ovakvim pristupom se uskraćuje mogućnost svim zainteresiranim stranama da reagiraju u slučaju eventualnih odstupanja. Osim toga, realizirane količine mogu igrati značajnu ulogu pri odabiru najpovoljnijeg ponuđača za sklapanje OS, odnosno za nabavu roba i usluga za koje se ne mogu planirati precizne količine. Pri kreiranju ponuda, potencijalni dobavljači određuju cijene svake robe i usluge koja se nabavlja na temelju procjene količina koje će se realizirati. Ukoliko se potencijalnim dobavljačima omogući uvid u historijske podatke o prethodnim potrošnjama roba i usluga po OS, dobavljači će biti u prigodi vršiti procjene i prilagođavati svoje ponude na temelju egzaktnih pokazatelja, a institucije dobiti povoljnije ponude. Niske realizacije planiranih količina mogu imati negativan utjecaj na krajnji ishod nabave, što je prikazano u poglavlju 3 2.5.1 na primjeru studije slučaja

Pored toga što propisani obrasci ne pružaju mogućnost objave svih podataka o realizaciji ugovora, institucije iz uzorka, u većini slučajeva, iste i ne ažuriraju redovno. Naime, na uzorku od 53 zaključena i realizirana ugovora/OS u sedam institucija BiH, konstatirano je da većina institucija ne objavljuje sve potrebne podatke vezane za realizaciju ugovora, što je prikazano i narednoj tablici.

Tablica 6 Pregled objave podataka o realizaciji ugovora²⁸

	Institucija	Podaci o realiziranim revidiranim ugovorima/OS iz uzorka		Podaci o realiziranim ugovorima/OS iz obrazaca o praćenju realizacije	
		Broj ugovora	Vrijednost realizacije ugovora	Broj ugovora/OS	Vrijednost ugovora
1	RAK	10	187 779,05	0	-
2	SZP	9	1 291 685,55	0	-
3	MKP	8	322 841,56	7	289 130,49
4	GP	6 ²⁹	1 563 207,83	5	1 555 641,83
5	UINO	8	948 721,86	0	-
6	UZZB	3	94 456,8	1	23 868
7	AŠSUK	9 ³⁰	233 578,06	4	136 412,81
Ukupno		53	4 542 224,71	17	2 005 005,13

Izvor: Ured za reviziju

Iz prethodne tablice se može vidjeti da od 53 realizirana ugovora/OS, u obrascima za praćenje realizacije ugovora za samo 17 njih su objavljeni potpuni podaci o realizaciji, odnosno datum realizacije i utrošena vrijednost. Prema dostupnim podacima na temelju objavljenih obrazaca, ukupna vrijednost utrošenih sredstava za 53 realizirana ugovora/OS je oko 2 miliona KM, dok je stvarna realizacija 53 revidirana ugovora/OS preko 4,6 miliona KM.

²⁷ VM BiH je, na prijedlog AJN, propisalo obvezu objave obrazaca za praćenje realizacije ugovora na internet stranicama institucija (primjer obrasca vidjeti u prilogu 2). U sklopu propisanog obrasca, institucije BiH su obvezne na svojim internet stranicama objavljivati podatke kao što su naziv dobavljača sa kojim je sklopljen ugovor, vrijednost zaključenih ugovora, period trajanja ugovora i garancije, kao i podatke o realizaciji ugovora, poput datuma potpune realizacije ugovora/OS sa ukupnom utrošenom vrijednosti i opis izmjene osnovnih elemenata ugovora sa datumom izmjene.

²⁸ U tablici su uključeni i podaci o dva ugovora koji su raskinuti tijekom realizacije ugovora iz razloga što su institucije obvezne u obrascima prikazati podatke i o raskinutim ugovorima.

²⁹ Uključeni su i ugovori koji su raskinuti (avio-karte).

³⁰ Prikazan podatak i o ugovoru koji je raskinut.



3.1.2. Kontrola objave podataka o realizaciji ugovora o javnim nabavama

Na razini institucija BiH nisu uspostavljene odgovarajuće kontrole koje bi osigurale objavu točnih i pouzdanih podataka vezane za realizaciju ugovora u institucijama u sustavu praćenja realizacije ugovora. VM BiH nije definiralo tijelo koje bi vršilo kontrolu objave ovakvih podataka.

AJN je dana mogućnost izricanja sankcija za kršenje odredbi Zakona o javnim nabavama, međutim, Zakon nije predvidio sankcije za kršenje obveze objave podataka o realizaciji ugovora u sklopu obrazaca VM BiH je, na prijedlog AJN, donijelo Naputak³¹ na temelju koga su institucije BiH obvezne objavljivati podatke o realizaciji ugovora u sklopu obrazaca za praćenje realizacije ugovora. Međutim, VM BiH nije zadužilo ni jednu instituciju da vrši nadzor/kontrolu na primjenom Naputka. Osim toga, AJN ne prati realizaciju zakonske odredbe koja se odnosi na objavu obrazaca o realizaciji ugovora ni u sklopu izvještaja o monitoringu postupaka javnih nabava³².

I pored činjenice da je u Strategiji razvoja javnih nabava BiH 2016.-2020³³ planirano jačanje nadzora i kontrole izvršenja ugovora javnih nabava, predstavnici AJN su naglasili da u ovoj instituciji trenutno nemaju ni kapaciteta, ali ni nadležnosti da se bave ovim pitanjem. Također, sugovornici iz AJN su naveli kako je AJN tražila dodatna financijska sredstva od VM BiH za ispunjavanje dodijeljenih zadataka, ali ista nisu odobrena.

Odgovarajući nadzor/kontrola nad podacima o realizaciji ugovora nije osigurana ni u sklopu sustava financijskog upravljanja (ISFU) na način da je osigurano količinsko i financijsko evidentiranje realizacije ugovora/OS. U okviru ISFU sustava se evidentiraju sve transakcije, odnosno financijske realizacije ugovora o javnim nabavama. Međutim, ISFU sustav se ne koristi u svrhu količinskog praćenja realizacije ugovora što predstavlja poseban problem kod ugovora sa sukcesivnim isporukama, odnosno okvirnim sporazumima.

Trenutno, ISFU sustav se koristi za financijsko praćenje realizacije ugovora po dobavljačima sa kojima institucije imaju zaključene ugovore. Slabosti ovakvog načina praćenja realizacije ugovora se ogledaju u činjenici da institucije imaju više zaključenih ugovora sa istim dobavljačem pa se pri ovakvom praćenju realizacije ugovora prikazuju iznosi za sve ugovore sa istim dobavljačem sa kojima institucija ima zaključen ugovor. U takvim situacijama se vrijednosti svakog zaključenog ugovora mogu odrediti ručnim pregledom i zbrajanjem svake pojedinačne fakture. Međutim, i ručno zbrajanje svake fakture je otežano uslijed činjenice da institucije, u izvješću iz ISFU sustava u stupcu *Opis fakture*, ne navode na koji se ugovor fakture odnosi. Primjer izvješća iz ISFU sustava sa pregledom realizacije po dobavljaču je prikazan u prilogu 3.

Premda ISFU sustav nudi mogućnost i količinskog evidentiranja roba i usluga koje se naručuju pri realizaciji ugovora, isti nije u cijelosti prilagođen za zbrojno evidentiranje i praćenje financijskih i količinskih realizacija ugovora koji bi osigurali jednostavan pregled i praćenje realizacija ugovora/OS. Na ovaj način ISFU sustav bi, osim mogućnosti bolje kontrole, predstavljao i podršku institucijama pri praćenju količinskih i financijskih realizacija ugovora/OS. Uslijed trenutnih ograničenja ISFU sustava, institucije koriste različita rješenja za praćenje količinskih i financijskih realizacija ugovora o čemu će biti više riječi u poglavlju 3.2.3. Prema riječima sugovornika iz MFT, ova institucija nije nikada

³¹ Naputak o objavi temeljnih elemenata ugovora i izmjena ugovora (Službeni glasnik BiH broj 56/15)

³² Suština ovih monitoring izvješća se temelji na utvrđivanju nepravilnosti u postupcima javnih nabava i AJN daje preporuke za otklanjanje uočenih nepravilnosti. Međutim, AJN u sklopu ovih izvješća nije skretala pozornost na problem koji postoji u svezi s objavom obrazaca o realizaciji ugovora.

³³ VM BiH je, na 77. sjednici održanoj 13. 10. 2016. godine, usvojilo Strategiju razvoja javnih nabava BiH za razdoblje 2016.-2020.



dobila zahtjev od institucija za korištenjem ISFU sustava u svrhu količinskih i financijskih praćenja ugovora. S druge strane, pojedini sugovornici iz institucija iz uzorka su izjavili da nisu uvodili informacijska rješenja za praćenje realizacije ugovora, iz razloga što su očekivali da će MFT poduzeti inicijative kako bi se ovaj problem riješio kroz ISFU sustav.

3.1.3. Posljedice odsustva odgovarajućeg sustava praćenja i kontrole podataka o realizaciji ugovora o javnim nabavama

Usljed odsustva odgovarajućeg sustava praćenja i kontrole zainteresirane strane, poput potencijalnih dobavljača i ponuđača koji su se nadmetali u postupku nabave za dobivanje ugovora, kao ni šira javnost, nemaju mogućnost transparentnog uvida na jednom mjestu u pouzdane podatke o realizaciji ugovora. Na ovaj način uskraćena je mogućnost svim zainteresiranim stranama da reagiraju na odstupanja, tijekom realizacije ugovora, u odnosu na ugovorene obveze i zakonske odredbe. Bilo kakvo postupanje suprotno odredbama Zakona o javnim nabavama dovodi sve ponuđače koji su se nadmetali za ugovor u neravnotežan položaj, ne osigurava nabave po najpovoljnijim uvjetima i izlaže proračun institucija BiH riziku od potencijalnih tužbi od strane dobavljača.

Također, postojeći sustavi praćenja realizacije ugovora, osim što ne osiguravaju uvid u sve potrebne podatke o realizacijama ugovora na jednom mjestu, istovremeno opterećuju i rad institucija. Naime, jedni te isti podaci se dva puta unose u dva različita izvještaja/obrasca, u portal e-Nabave i u obrasce za praćenje realizacije ugovora.

Odsustvo odgovarajućeg praćenja i kontrole realizacije ugovora ima za posljedicu i niz odstupanja od Zakona o javnim nabavama tijekom realizacije ugovora. Naime, testiranjem ugovora/OS iz uzorka uočena su značajna odstupanja pri realizaciji OS od propisa kojima se uređuje sustav javnih nabava, što je prikazano u narednoj tablici.

Tablica 6. Pregled utvrđenih nepravilnosti u institucijama iz uzorka pri realizaciji OS

Red. Br.	Institucija	Broj revidiranih OS	Vrijednost revidiranih OS	Broj OS kod kojih nisu zaključivani pojedinačni ugovori sukladno Zakonu o JN	Vrijednost OS kod kojih nisu zaključivani ugovori sukladno Zakonu o JN
1	RAK	1	94 017,09	0	0,00
2	SZP	9	2 780 277,33	8	1 730 277,34
3	MKP	4	142 650,47	4	142 650,47
4	GP	7	5 153 901,52	0	0,00
5	UINO	7	892 798,86	7	892 798,86
6	UZZB	1	35 000,00	1	35 000,00
7	AŠSUK	0	0,00	0	0,00
	UKUPNO	29	9 893 645,27	20	2 800 726,67

Izvor: Ured za reviziju

Iz prethodne tablice se može vidjeti da od ukupno 29 pregledanih OS, u 20 njih, čija ukupna vrijednost prelazi 2,8 miliona KM, se ne zaključuju pojedinačni ugovori sukladno Zakonu o javnim nabavama, odnosno pojedinačni ugovori se nikako ne zaključuju, zaključuju ali se realiziraju djelomično i zaključuju se radi zadovoljavanja forme, ali sama realizacija se ne odvija sukladno istom. Realizacijom OS bez zaključivanja ugovora institucije se izlažu riziku pravne nesigurnosti u odnosu sa dobavljačima s kojima je zaključen OS, odnosno riziku da pri realizaciji ugovora ne dobiju robu, radove i usluge u skladu sa ugovorenim uvjetima.

Također, kod 11 od 35 testiranih ugovora konstatirano je da su institucije zaključivale ugovore umjesto okvirnih sporazuma. Naime, radi se o ugovorima o nabavi roba i usluga gdje se nisu mogle utvrditi točne količine tako da je realizacija ovih ugovora bila



djelomična što je u suprotnosti sa podzakonskim propisima o javnim nabavama³⁴ prema kome nabavljena količina ne može biti manja ili veća od ugovorene količine. Zaključavanjem ugovora umjesto OS institucije BiH se također izlažu pravnom riziku sklapanja ugovora suprotno propisima

Tijekom studije konstatiran je i slučaj dodatne nabave roba ne primjenjujući proceduru propisanu Zakonom o javnim nabavama. Naime, utvrđeno je kako je Granična policija nabavljala dodatne količine policijskih odora na način da je zaključivala protokole o sporazumnom poravnanju potraživanja, kojim prihvata da dobavljač umjesto plaćanja penala temeljem kašnjenja isporuke, dostavi dodatne količine policijskih odora u iznosu od 26 685,98 KM i 39 981,95 KM. Obračunani penali trebali su biti dio javnih sredstava, a trošenje istih za nabavu policijske uniforme trebalo se izvršiti način kako to propisuje Zakon o javnim nabavama. Granična policija, postupajući na ovaj način, onemogućila je ostalim ponuđačima koji se bave predmetnom nabavom sudjelovanje u nabavi i time ih stavila u neravnopravan položaj. Osim toga, zbog neprovedbe procedure javne nabave, nije potvrđeno da je osigurana najbolja vrijednost za novac.

3.2. Aktivnosti institucija BiH tijekom realizacije ugovora o javnim nabavama

U ovom poglavlju predstavljene su aktivnosti institucija BiH tijekom realizacije ugovora o javnim nabavama na koje prvenstveno utječu nedostaci sustavnog uređenja upravljanja izvršenjima ugovora o javnim nabavama. Također prikazano je i na koji način institucije BiH dokumentiraju poduzete aktivnosti tijekom realizacije ugovora, na koji način prate financijske i količinske realizacije ugovora, kao i način na koji vrše prijem roba i usluga i analiziraju realizaciju ugovora.

3.2.1. Sustavno uređenje procesa realizacije ugovora o javnim nabavama

Na razini institucija BiH nije osiguran sustavan pristup u uređenju procesa realizacije ugovora o javnim nabavama, kao što je to slučaj u drugim državama.³⁵ Sam proces realizacije ugovora nije reguliran Zakonom. Pored toga, VM BiH nije uložilo poseban napor da uvede red u ovu oblast imajući u vidu propuste koji se dešavaju, ali i činjenicu da je BiH, prema istraživanjima Transparency International, zemlja sa visokim stupnjem korupcije³⁶.

Nisu osigurane smjernice institucijama za upravljanje procesom realizacije ugovora sa instrukcijama i nalogima kojima bi se na sustavan način uredilo dokumentiranje poduzetih radnji tijekom realizacije ugovora, praćenje realizacije ugovora, prijem roba i usluga kao i evaluacija realiziranih ugovora

Trenutno je, na razini institucija BiH, realizacija ugovora djelomično regulirana i to samo u segmentu plaćanja dobavljačima MFT, kao institucija nadležna za izvršenje proračuna, je djelomično definirala pitanje realizacije ugovora o javnim nabavama u sklopu Pravilnika o računovodstvu sa računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna institucija BiH³⁷. Ovim Pravilnikom se definira način plaćanja dobavljačima pa je, s tim u svezi, propisana obveza knjiženja i plaćanja financijskih obveza na temelju knjigovodstvenih isprava kao što su narudžbenice, otpremnice i zapisnici koje predstavljaju nedvojbena dokaz da je nastala poslovna promjena. U slučaju realizacije ugovora, pri plaćanju dobavljaču, uz račune dobavljača se prilažu

³⁴ Naputak za pripremu modela TD (Službeni glasnik BiH 90/14)

³⁵ U drugom poglavlju su prikazani primjeri dobre prakse u oblasti uređenja procesa realizacije ugovora o javnim nabavama

³⁶ BiH se, prema rezultatima Indeksa percepcije korupcije Transparency International, nalazila na 83 mjestu, od ukupno 176 zemalja u 2016. godini

³⁷ Pravilnik o računovodstvu i računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna institucija Bosne i Hercegovine, broj 01-08-02-1-1515-1/15, 04.02.2015.

knjigovodstvene isprave kao što su narudžbenice koje predstavljaju dokaz da je roba naručena, otpremnice koje predstavljaju dokaz da je roba isporučena sukladno ugovoru i na temelju ovih isprava se vrši evidentiranje obveza u ISFU sustav i plaćanje dobavljača. Međutim, osim knjigovodstvenih isprava definiranih ovim Pravilnikom, ne postoje smjernice kojima se detaljnije regulira proces realizacije ugovora o javnim nabavama

Analizom Zakona o JN i podzakonskih akata konstatirano je da se, u okviru ove regulative, ne definiraju procesi vezani za realizaciju ugovora, osim obveze institucija da objavljuju podatke o realizaciji³⁸ i odredbe prema kojoj se na odgovornost ugovornih strana za ispunjavanje obveza iz ugovora o javnoj nabavi primjenjuju odgovarajuće odredbe zakona o obveznim odnosima u BiH³⁹.

Nedostatak smjernica čini cjelokupan proces javnih nabava nepotpunim jer realizacija ugovora, kao faza u procesu javnih nabava, nije uređena na sustavan način. Ni institucije BiH ne poduzimaju potrebne mjere kako bi osigurale efikasno upravljanje realizacijom ugovora, što predstavlja jednu od posljedica nedostatka sustavnog pristupa ovom problemu. Aktivnosti institucija BiH tokom realizacije ugovora su opisane u narednim potpoglavljima

3.2.2. Dokumentiranje poduzetih radnji tokom realizacije ugovora

Dokumentiranje svih radnji tokom realizacije na jednom mjestu predstavlja preduvjet efikasne kontrole, praćenja realizacije ugovora i pravovremenog poduzimanja odgovarajućih aktivnosti. Slabosti u dokumentiranju mogu u konačnici dovesti do pbesmišljavanja cijelog procesa javnih nabava.

Sustav dokumentiranja koji se koristi u institucijama BiH ne omogućuje cjelovit uvid u tijek realizacije ugovora o javnim nabavama, što otežava poduzimanje potrebnih aktivnosti kako bi se osiguralo ispunjenje svih obveza od strane dobavljača. Većina institucija BiH iz uzorka ne dokumentira poduzete radnje tijekom realizacije ugovora na odgovarajući način. Na uzorku od 7 institucija BiH analizirana su 64 ugovora/okvirna sporazuma o javnim nabavama koji su realizirani ili čija je realizacija u tijeku i konstatirano je da, u većini slučajeva, nisu uspostavljeni registri/fajlovi u okviru kojih se kronološki i na jednom mjestu dokumentiraju sve poduzete radnje vezane za realizaciju ugovora o javnim nabavama. Navedeno je prikazano u narednoj tablici.

Tablica 7. Pregled vođenja dokumentacije o realizaciji ugovora o javnim nabavama

Red. Br.	Institucija	Dokumentiranje poduzetih aktivnosti tijekom realizacije ugovora			
		Potpuno	Djelomično	Nema	Ukupno
1	RAK	-	2	8	10
2	SZP	-	11	-	11
3	MKP	-	5	3	8
4	GP	-	5	7	12
5	UINO	-	1	9	10
6	UZZB	-	3	1	4
7	AŠSUK	-	5	4	9
	UKUPNO	0	32	32	64

Izvor: Ured za reviziju

Iz prethodne tablice se može vidjeti da ni u jednom od pregledanih ugovora nije uspostavljen registar/fajl u kome su na jednom mjestu kronološki dokumentirane sve

³⁸ Članak 75 Zakona o javnim nabavama (Službeni glasnik BiH 39/14)

³⁹ Članak 118 Zakona o javnim nabavama (Službeni glasnik BiH 39/14)



poduzete radnje vezane za realizaciju ugovora. U 32 slučaja konstatirano je djelomično dokumentiranje svih poduzetih radnji prilikom realizacije ugovora o javnim nabavama na jednom mjestu, dok kod ostala 32 slučaja nema dokumentiranja, odnosno ne postoji fajl unutar kojeg se kronološki dokumentiraju sve radnje tijekom realizacije ugovora/okvirnih sporazuma. Postojanje ovakvog registra/fajla bi omogućilo praćenje tijeka realizacije ugovora i osiguralo pravovremeno ispunjenje svih obveza iz ugovora kao i dokaze na osnovu kojih se mogu utvrditi sve činjenice vezane za realizaciju ugovora.

Ovdje je bitno napomenuti da je djelomična uspostava registara/dokumentiranja svih poduzetih radnji na jednom mjestu konstatirana kod ugovora u kojima su vršene jednokratne isporuke roba ili usluga. Slučajevi kod kojih je konstatirano odsustvo dokumentiranja su ugovori u okviru kojih su vršene sukcesivne isporuke i okvirni sporazumi koji se mogu zaključiti na razdoblje do četiri godine. Izuzetak među pregledanim slučajevima ugovora sa sukcesivnim isporukama i okvirnim sporazumima predstavlja SZP. Naime, u SZP je konstatirana djelomična uspostava dokumentiranja i u slučaju okvirnih sporazuma iz razloga što je SZP uspostavila informacijski sustav za praćenje količinskih i financijskih realizacija ugovora. Informacijski sustav u SZP nudi mogućnost praćenja traga dokumentacije vezane za realizaciju ugovora, odnosno svake isporuke na način da za svaku isporuku postoji oznaka u kojem fajlu su pohranjeni dokumenti vezanu za realizaciju predmetnog ugovora. Na ovaj način, i pored činjenice da je dokumentacija vezana za realizaciju pohranjena u različitim fajlovima, sustav nudi mogućnost praćenja traga dokumentacije, odnosno djelomičan uvid u tijek realizacije okvirnih sporazuma.

Jedan od razloga ovakvog odsustva kronološkog dokumentiranja/urednog vođenja dokumentacije leži u činjenici da ni jedna od institucija iz uzorka nema svojim internim aktima regulirano pitanje kronološkog dokumentiranja svih poduzetih radnji tijekom realizacije ugovora u zasebne registre/fajlove. Prema riječima sugovornika, dokumentiranje svih radnji u svezi s realizacijom ugovora se ne provodi iz razloga što na nivou institucija BiH ova obveza nije propisana Odlukom o uredskom poslovanju u institucijama BiH⁴⁰. Međutim, i pored ove činjenice, institucije BiH se ne mogu opravdati za odsustvo kronološkog dokumentiranja aktivnosti iz razloga što nisu poduzimale mjere na stvaranju uvjeta za etično, ekonomično i efikasno poslovanje sukladno Standardima unutarnje kontrole⁴¹.

Institucije pri realizaciji ugovora većinu prateće dokumentacije, poput ugovora o nabavi, narudžbenica, otpremnica, kao i zapisnika o primopredaji roba, prilažu uz ispostavljene račune dobavljača, koji se odlažu u registre⁴² u okviru organizacijskih jedinica zaduženih za financijsko upravljanje. Uz račun dobavljača su priloženi prateći dokumenti poput otpremnice ili zapisnika, radnih naloga i na temelju ove dokumentacije je moguće utvrditi kada je roba/usluga isporučena, je li isporučena sukladno ugovoru i koje su sve osobe sudjelovale u prijemu. Međutim, u okviru ovakvih registara se ne dokumentiraju svi ostali koraci tijekom realizacije ugovora poput dostavljanja bankarskih garancija od strane dobavljača u rokovima predviđenim u ugovoru ili dokazi o datumu slanja narudžbenice kako bi se moglo utvrditi da dobavljač poštuje rokove isporuke. Ovakav način dokumentiranja omogućuje djelomičan uvid u tijek realizacije ugovora sa jednokratnim isporukama iz razloga što se realizacija ovakvih ugovora sastoji od jedne isporuke i na

⁴⁰ Sl. list BiH 74/14

⁴¹ Standardi unutarnje kontrole u institucijama BiH, Sl. list BiH 61/14

⁴² Knjiga ulaznih računa. U knjigu ulaznih računa se arhiviraju svi isporučeni računi institucijama sa pratećim ispravama (otpremnice, zapisnici o primopredaji) koje predstavljaju dokaz da je roba isporučena ili usluga pružena



temelju iste se ispostavlja jedan račun koji se sa pratećom dokumentacijom odlaže u registar u okviru organizacijske jedinice zadužene za financijsko upravljanje.

S druge strane, ovakav način dokumentiranja kod ugovora sa sukcesivnim isporukama i okvirnih sporazuma ne omogućava uvid u tijek realizacije ugovora na jednom mjestu iz razloga što se realizacija ugovora sastoji od više isporuka roba ili usluga tijekom vremenskog razdoblja koji, u slučaju realizacije okvirnih sporazuma, može trajati i do četiri godine

3.2.2.1 Posljedice odsustva kronološkog dokumentiranja

Odsustvo kronološkog dokumentiranja može imati za posljedicu obesmišljavanje cjelokupnog sustava javnih nabava. Naime, odsustvo kronološkog dokumentiranja radnji tijekom realizacije ugovora otežava upravljanje izvršenjima ugovora, odnosno praćenje tijeka realizacije i može imati niz negativnih posljedica koje se mogu manifestirati na način da institucije propuštaju pravovremeno poduzeti sve radnje kako bi osigurale ispunjenje svih obveza od strane dobavljača kao i da se ne mogu konstatirati sve činjenice vezane za realizaciju ugovora

Tijekom provedbe studije uočeni su slučajevi u kojima dobavljači nisu ispunili svoje obveze, kao i slučajevi u kojima se nisu mogle utvrditi sve činjenice vezane za realizaciju ugovora, što može predstavljati jednu od posljedica nedostatka kronološkog dokumentiranja svih aktivnosti tijekom realizacije ugovora. Slučajevi u kojima dobavljači nisu ispunili svoje obveze svakako mogu imati i druge uzroke, dok slučajevi u kojima se nisu mogle utvrditi sve činjenice vezane za realizaciju ugovora predstavljaju izravnu posljedicu nedostatka urednog vođenja dokumentacije.

U narednoj tablici su prikazani slučajevi realizacije ugovora/OS u kojima se nisu mogle utvrditi sve činjenice vezane za realizaciju ugovora, kao i slučajevi u kojima nije osigurano ispunjenje obveza od strane dobavljača

Tablica 8 Pregled ugovora/OS u kojima se nisu mogle utvrditi sve relevantne činjenice/nisu ispunjeni svi uvjeti⁴³

Red. Br.	Institucija	Revidirani ugovori/OS		Ugovori/OS u kojima se nisu mogle utvrditi sve činjenice/nisu ispunjeni svi uvjeti	
		Broj ugovora/OS	Vrijednost ugovora/OS	Broj ugovora/OS	Vrijednost ugovora/OS
1	RAK	10	253 066,25	3	96 825,09
2	SZP	11	2 977 983,39	0	0,00
3	MKP	8	320 400,77	1	41 000,00
4	GP	12	8 709 543,35	9	4 664 610,49
5	UINO	10	1 677 517,06	2	155 751,38
6	UZZB	4	129 456,80	0	0,00
7	AŠSUK	9	283 203,08	3	119 695,94
UKUPNO		64	12.351.171,24	18⁴⁴	5.077.882,90

Izvor: Ured za reviziju

U prethodnoj tablici se može vidjeti da u 18 od 64 revidirana ugovora, čija ukupna vrijednost prelazi 5 miliona KM, nisu ispoštovane sve ugovorene obveze od strane dobavljača ili se nisu mogle utvrditi sve činjenice vezane za realizaciju ugovora. Slučajevi u kojima je došlo do odstupanja od ugovorenih obveza dovode u neravnotežan položaj

⁴³ U tablici su prikazane vrijednosti ugovora/OS sa PDV-om sa izuzetkom ugovora o nabavi avio-karata

⁴⁴ Ukupan broj prikazanih slučajeva u tablici je manji od ukupnog broja opisanih slučajeva u tekstu iz razloga što se u jednom slučaju nisu mogle utvrditi činjenice vezane za realizaciju ugovora po dva temelja tako da je ovaj ugovor prikazan u tablici samo jednom



sve ponuđače koji su se nadmetali za dobivanje ugovora u postupku javne nabave jer uvjeti iz ugovora diktiraju i visinu cijene ponude dobavljača. Međutim, ako se ne ispoštuju svi uvjeti iz ugovora postavlja se pitanje opravdanosti korištenja istih u postupku nadmetanja. Drugim riječima, institucije nisu trebale ni provoditi postupak javne nabave ukoliko neće osigurati provedbu svih uvjeta na temelju kojih su dodijeljeni ugovori.

Činjenice koje se nisu mogle utvrditi na temelju dostupne dokumentacije su vezane za poštivanje rokova isporuke, dostavljanje garancija za dobro izvršenje posla, kao i dokaze o poštivanju ugovorenih visina provizije za usluge. Slučajevi u kojima se nisu mogle pouzdano utvrditi sve činjenice su posljedica nedostatka kronološkog dokumentiranja svih poduzetih radnji na jednom mjestu.

Činjenice vezane za garancije za uredno izvršenje ugovora se nisu mogle utvrditi u 8 slučajeva (GP, MKP i UINO) i ukupna vrijednost takvih ugovora/OS⁴⁵ iznosi 2 064 301,97 KM. Slučajevi u kojima se nisu mogle utvrditi sve činjenice vezane za garanciju odnose se na nepostojanje dokaza o dostavljanju garancije i nepostojanje dokaza kada je ista dostavljena. Također, u 5 slučajeva (GP, UINO i AŠSUK) je utvrđeno da garancija nije dostavljena na način kako je to traženo tenderskom dokumentacijom i ugovorom/OS, a ukupna vrijednost takvih ugovora/OS iznosi 283 678,90 KM.⁴⁶ Nedostavljanjem garancije za uredno izvršenje ugovora na način kako je to traženo tenderskom dokumentacijom i ugovorom, zaključen ugovor se smatra apsolutno ništavnim i prijedlog ugovora se dostavlja onome ponuđaču čija je ponuda po rang listi sljedeća. Premda su utvrđeni slučajevi u kojima garancija za uredno izvršenje ugovora nije dostavljena na odgovarajući način, ugovori nisu poništeni. Realizacijom ugovora bez dostavljene garancije, osim što krše Zakon, institucije BiH stavljaju u neravnotežan položaj ostale dobavljače/ponuđače. Naime, ukoliko se ne osigura dostavljanje garancije na način kako je to traženo, svi ostali ponuđači koji su se nadmetali za ugovor se stavljaju u neravnotežan položaj u odnosu na izabranog dobavljača, jer garancije predstavljaju trošak za ponuđače koji je mogao utjecati na cijenu ponude koja je bila presudna pri odabiru najpovoljnijeg ponuđača. U neravnotežan položaj su također dovedeni i oni ponuđači (ukoliko je istih bilo) koji nisu mogli osigurati garanciju pa iz tog razloga nisu ni sudjelovali u postupku javne nabave.

Institucije i postupci nabava kod kojih se nisu mogle utvrditi sve činjenice vezane za garanciju i kod kojih je utvrđeno da garancija nije dostavljena na odgovarajući način prikazane su u Prilogu 4.

U tri slučaja realizacije ugovora/OS (dva slučaja u AŠSUK i jedan u MKP) čija vrijednost je preko 65 000 KM nisu se mogle utvrditi činjenice vezane za poštivanje ugovorenih rokova isporuke. U ovim slučajevima ne postoje pisani tragovi (mail, faks ili dostavnica) na temelju kojih bi se moglo utvrditi jesu li dobavljači poštovali ugovorene rokove isporuke.

Činjenice vezane za visine ugovorenih usluga se nisu mogle utvrditi u RAK-u u tri slučaja realizacije ugovora/OS čija je ukupna ugovorena vrijednost preko 95 000 KM. Naime, u ugovoru o nabavi avio-karata isporučitelji su bili u obvezi dostaviti i elektronske karte iz sustava za nabavu karata na temelju kojih bi se vršila provjera pridržava li se isporučitelj

⁴⁵ Bitno je napomenuti da, premda Zakon o javnim nabavama poznaje samo garanciju za uredno izvršenje ugovora, utvrđeno je da institucije kod zaključivanja OS traže i garanciju za dobro izvršenje OS.

⁴⁶ Potrebno je napomenuti da su u tablici prikazane ukupne vrijednosti OS na temelju kojih su zaključivani ugovori u kojima se nisu mogle utvrditi činjenice vezane za garancije za uredno izvršenje ugovora kao i slučajevi u kojima je utvrđeno da garancija nije dostavljena na način kako je to traženo tenderskom dokumentacijom i ugovorom/OS. U tekstu su prikazani samo iznosi ugovora koji su zaključeni na temelju OS prikazanih u tabeli, a u kojima se nisu mogle utvrditi sve činjenice vezane za garancije ili je utvrđeno da garancije nisu dostavljene sukladno traženoj tenderskoj dokumentaciji i ugovoru kao i slučajevi OS u kojima je tražena garancija za uredno izvršenje ugovora.

karata ugovorene visine provizije što je i bio jedan od uvjeta u procesu nadmetanja dobavljača na temelju čega je dobavljač i izabran u postupku nabave. Međutim, tijekom realizacije ugovora nisu osigurani dokazi na temelju kojih bi se moglo provjeriti pridržava li se dobavljač ugovorene visine provizije. Također, tijekom realizacije dva ugovora o servisiranju vozila u RAK definirana je obveza serviseru da pri ugradnji dijelova obračunava cijene koje mogu biti maksimalno 10% veće od tržišnog prosjeka. Ipak, na temelju dostupne dokumentacije u RAK nisu se mogle utvrditi činjenice vezane za poštivanje ovog uvjeta tijekom realizacije ugovora.

Propuštajući poduzeti sve mjere kako bi osigurali ispunjenje svih uvjeta iz ugovora, a na temelju kojih je i sklopljen ugovor sa izabranim dobavljačem, kao i da dokumentiraju sve radnje vezane za realizaciju ugovora, institucije stavljaju u neravnotežan položaj ostale dobavljače koji su se nadmetali u postupku nabave za dobivanje ugovora čime se obesmišljava cjelokupan sustav javnih nabava.

3.2.3. Financijsko i količinsko praćenje realizacije ugovora o javnim nabavama

Količinske i financijske realizacije predstavljaju važan segment tijekom same realizacije ugovora i praćenje ovih segmenata predstavlja značajnu aktivnost u sklopu upravljanja realizacijom ugovora kako bi se osigurala realizacija ugovorenih količina i financijskih vrijednosti sukladno ugovoru i Zakonu o javnim nabavama. Bilo kakva odstupanja u ugovorenim financijskim vrijednostima ili količinama mogu utjecati na krajnji ishod nabave, odnosno na nabavu roba i usluga po najpovoljnijim uvjetima uz fer i jednak tretman svih dobavljača.

Testiranjem ugovora/OS iz uzorka konstatirano je da institucije iz uzorka u većini slučajeva ne vode odgovarajuće evidencije pri realizaciji ugovora sa sukcesivnim isporukama i OS. Naime, pri realizaciji ugovora sa sukcesivnim isporukama i OS u institucijama BiH iz uzorka u većini slučajeva nisu vođene evidencije na temelju kojih bi se mogla pratiti financijska i količinska realizacija na jednom mjestu, a što je prikazano u narednoj tablici.

Tabela 9. Pregled evidencija o praćenju realizacije ugovora⁴⁷

Red. Br.	Institucija	Vođenje evidencija			
		Cjelovito	Djelomično	Nema	Ukupno
1	RAK	4	4	-	8
2	SZP	9	-	-	9
3	MKP	1	3	-	4
4	GP	3	4	-	7
5	UINO	1	8	-	9
6	UZZB	1	-	-	1
7	AŠSUK	1	2	1	4
Ukupno		20	21	1	42

Izvor: Ured za reviziju

Iz prethodne tablice se može vidjeti da u jednom slučaju realizacije ugovora sa sukcesivnim isporukama/OS ne postoje zbrojne evidencije koje bi osigurale uvid u količinsku kao i financijsku realizaciju. U 21, od 42 slučaja, konstatirano je djelomično vođenje evidencija. Potpuno vođenje evidencija je konstatirano u 20 slučajeva u kojima su vođene zbrojne evidencije koje pružaju uvid na jednom mjestu o financijskim i količinskim realizacijama ugovora/OS sa sukcesivnim isporukama. Iz prethodne tablice

⁴⁷ U tablici su prikazani ugovori sa sukcesivnim isporukama i OS. Premda je ukupan broj ovih ugovora /OS u uzorku 43, jedan ugovor sa sukcesivnim isporukama nije uključen iz razloga što je ugovor raskinut na samom početku.



se može vidjeti da su samo u SZP i UZZB vođenje zbrojne evidencije o finansijskim i količinskim realizacijama za sve testirane ugovore/OS sa sukcesivnim isporukama

Djelomična evidencija je konstatirana u slučajevima u kojima su institucije vodile samo finansijske evidencije, količinske i finansijske evidencije se vode odvojeno u različitim odjeljenjima i evidencije koje ne sadrže pregled količinskih i finansijskih realizacija za sve godine.

Slučajevi u kojima je konstatirano da nema evidencija su realizacije ugovora sa sukcesivnim isporukama u kojima institucije BiH nisu uspostavile posebne evidencije ni o količinskim ni finansijskim realizacijama, već se oslanjaju na evidencije iz ISFU sustava. Međutim, kod ovih institucija se ne može utvrditi finansijska realizacija okvirnih sporazuma na osnovu evidencija iz ISFU iz razloga što imaju zaključeno više ugovora/OS sa istim dobavljačem. U takvim situacijama podatak o finansijskoj realizaciji se može dobiti jedino ručnim zbrajanjem svakog pojedinačnog računa dobavljača ili usporedbom izvješća iz sustava e-Nabave i izvješća iz ISFU sustava.

Prema riječima sugovornika, u većini institucija iz uzorka se vodi računa o finansijskim realizacijama ugovora o javnim nabavama, odnosno vodi se računa da ne dođe do finansijskih prekoračenja po zaključenim ugovorima/odnosno okvirnim sporazumima, ali ne i o količinskim. Međutim, realizirane količine po ugovorima/OS su važan segment pri realizaciji ugovora koji mogu utjecati na konačno ispunjenje svrhe javne nabave, odnosno nabava roba i usluga po najpovoljnijim uvjetima.

Primjer dobre prakse kod vođenja evidencija je SZP koja je uspostavila pouzdane evidencije na temelju kojih je moguće pratiti finansijsku i količinsku realizaciju svakog ugovora/OS sa sukcesivnim isporukama. Naime, SZP je uspostavila informacijski sustav praćenja realizacije ugovora u koji se za svaki ugovor/okvirni sporazum sa sukcesivnim isporukama unose ugovorene robe odnosno nazivi svakog artikla, količine, ugovorene vrijednosti, kao i realizirane količine i vrijednosti za svaki pojedinačni artikl (primjer izvješća iz evidencije u SZP pogledati u Prilogu 5.).

Nakon zaključivanja ugovora/okvirnog sporazuma sa dobavljačem u sustav se unose podaci o nazivu dobavljača i ugovorenih roba, ugovorenim količinama i cijenama. Tijekom realizacije ugovora/okvirnog sporazuma, narudžbenica za svaku isporuku se kreira u sustavu i nakon svake isporuke ugovorenih količina roba, u sustav se unose isporučene količine. Nakon unosa isporučenih roba, sustav nudi mogućnost pregleda trenutnog stanja po svakom ugovoru na način da nudi prikaz ugovorenih količina i finansijskih vrijednosti za svaku stavku iz ugovora, kao i isporučenih količina i finansijskih realizacija za svaku stavku.

U ostalim slučajevima u kojima su institucije pratile količinske i finansijske realizacije ugovora uspostavljene su ručne evidencije za promatrane ugovore. Međutim, unutar ovih institucija nije osigurano konstantno praćenje realizacije svih ugovora kao što je to slučaj u SZP gdje se na pouzdan način vrši količinsko i finansijsko praćenje realizacije ugovora.

3.2.3.1 Posljedice odsustva praćenja količinskih i finansijskih realizacija

Odsustvo vođenja zbrojnih evidencija o finansijskim i količinskim realizacijama ugovora otežava upravljanje ugovorima iz razloga što institucije BiH nisu u mogućnosti pratiti finansijsku i količinsku realizaciju ugovora. U institucijama iz uzorka je konstatirano da ne postoje pouzdani podaci u svim revidiranim ugovorima o realiziranim količinama, kao važnim elementima ugovora koji u znatnoj mjeri doprinosi i izboru najpovoljnijeg ponuđača. Osim toga, odstupanja realiziranih količina u odnosu na planirane u konačnici ima za posljedicu da institucije BiH plaćaju više za robe koje su nabavili od izabranog



ponuđača u odnosu na iznos koji bi platili da su izabrani drugi ponuđači koji su se nadmetali za isti ugovor što je i prikazano na studiji slučaja u poglavlju 3.2.5.1.

U nastavku su prikazani slučajevi realizacije ugovora iz uzorka u kojima se na temelju dostupnih evidencija nisu mogle pouzdano utvrditi realizirane količine.

Tablica 10. Pregled ugovora/OS u kojima se nisu mogle utvrditi realizirane količine

Red. Br.	Institucija	Revidirani ugovori/OS		Ugovori/OS u kojima se nisu mogle pouzdano utvrditi realizirane količine po zaključenom ugovoru/OS	
		Broj ugovora/OS	Vrijednost ugovora/OS	Broj ugovora/OS	Vrijednost ugovora/OS
1	RAK	10	253 066,25	4	44 146,61
2	SZP	11	2 977 983,93	0	0,00
3	MKP	8	320 400,77	2	44 248,81
4	GP	12	6 709 543,35	0	0,00
5	UINO	10	1 677 517,06	4	652 180,00
6	UZZB	4	129 456,80	0	0,00
7.	AŠSUK	9	283 203,08	1	17 842,50
UKUPNO		64	12.351.171,24	11	758.417,92

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH

Iz prethodne tablice se može vidjeti da se u 11 slučajeva od 64 revidirana ugovora/OS nisu mogle utvrditi činjenice vezane za količinske realizacije ugovorenih roba, uslijed nedostatka pouzdanih zbirnih evidencija koje bi osigurale uvid na jednom mjestu u financijske i količinske realizacije ugovora. Ugovori/OS u kojima se nisu mogle utvrditi pouzdane realizirane vrijednosti su ugovori sa sukcesivnim isporukama i OS čija ukupna vrijednost iznosi preko 0.7 milijuna KM.

3.2.4. Prijem roba i usluga

Prijem roba i usluga je veoma važna faza koja treba osigurati prijem robe u kvalitativnom i kvantitativnom smislu. Cilj je osigurati isporuku roba i usluga sukladno ugovorenim količinama i kvaliteti. Značaj odstupanja u količinama je prikazan prethodnom poglavlju, a ovdje se naglašava da svako odstupanje u kvaliteti ima za posljedicu moguće obesmišljavanje javnih nabava jer, osim što institucija ne dobiva ono što je platila i ugovorila, istovremeno se postavlja pitanje kakve bi uvjete ponudili ostali ponuđači u postupku javne nabave da su znali da mogu isporučiti robu i usluge slabije kvalitete.

Većina institucija iz uzorka nije uspostavila odgovarajuće procedure prijema roba i usluga sa ciljem stvaranja pretpostavki da isporučene robe i usluge odgovaraju opisanim značajkama iz ugovora

Većina institucija iz uzorka nije uspostavila procedure kojima se definira za koje robe i usluge se vrši komisijski prijem roba i usluga, kao i vrijednosti isporuka za koje se vrši komisijski prijem, procedura prijema i sastav komisija za prijem roba i usluga.

U narednoj tablici je dana ocjena uspostave procedura kojima se uređuje prijem roba i usluga u institucijama BiH.



Tablica 11. Pregled uspostavljenih procedura o prijemu roba i usluga

Red. broj	Institucija	Procedura prijema roba i usluga		
		Cjelovito	Djelomično	Nema
1.	RAK			✓
2.	SZP		✓	
3.	MKP			✓
4.	GP		✓	
5.	UINO		✓	
6.	UZZP			✓
7.	AŠSUK		✓	

Izvor: Ured za reviziju

Iz prethodne tablice se može vidjeti da ni jedna od sedam institucija nema uspostavljene procedure prijema roba i usluga kojima se definira za koje robe i usluge se vrši komisijski prijem roba i usluga, vrijednosti isporuka za koje se vrši komisijski prijem, procedure prijema i sastav komisija. U četiri od sedam institucija je konstatirana djelomična uspostava procedura, dok je u tri konstatirano da ne postoje interne procedure kojima se regulira prijem roba i usluga

Ovdje je potrebno napomenuti da UINO, kao i AŠSUK, premda svrstane u kategoriju institucija sa djelomično uspostavljenim procedurama, se ipak izdvajaju u odnosu na druge institucije iz ove kategorije. Naime, internim aktima⁴⁸ u AŠSUK i UINO je definirano da se komisijski prijem roba i usluga vrši za stalna sredstva⁴⁹. Međutim, u ove dvije institucije nije definirana vrijednost isporuka za koje se vrši komisijski prijem roba i usluga što je i razlog zašto su svrstane u kategoriju djelomične uspostave procedura.⁵⁰ Uvidom u ugovore AŠSUK i UINO konstatirano je da se prijem roba i usluga vrši sukladno definiranim procedurama prijema.

Nedostatak procedura kojima se definiraju i vrijednosti isporuka za koje se vrši komisijski prijem roba i usluga u praksi može rezultirati prijemima isporuka čije vrijednosti su preko 500 000 KM koje zaprima jedna osoba ili komisija koja nije imenovana ni jednim aktom. Ovakav primjer je zabilježen u GP kod isporuke odora, gdje je utvrđeno da zaprimanje roba vrše osobe koje nisu imenovane u svojstvu komisije za prijem ili jedna osoba. U slučaju bilo kakvih propusta postavlja se pitanje utvrđivanja odgovornosti u ovakvim situacijama, ali i pitanje je li osigurana isporuka roba sukladno ugovorenoj kvaliteti što u konačnici može utjecati i na krajnji ishod nabave jer institucije BiH nisu poduzele sve mjere kako bi osigurale isporuku ugovorene kvalitete

Kod ostale dvije institucije kod kojih je konstatirana djelomična uspostava procedura o prijemu roba i usluga uspostavljenim procedurama se navodi da se komisijski prijem roba i usluga vrši samo kod kompleksnijih nabava, kao što je to slučaj u GP, bez jasnih

⁴⁸ Instrukcija o internoj proceduri prijema i premještanja stalne imovine broj 02-1994-1/07 od 28.06.2007. i Instrukcija o izmjenama i dopunama Instrukcije o internoj proceduri prijema i premještanja stalne imovine broj 02-2-1657/13 od 15.07.2013. godine, UINO, Pravilnik o materijalnom poslovanju Agencije za školovanje i stručno usavršavanje kadrova BiH Broj 19-6-2-02-20/11, 25.01.2011.

⁴⁹ Stalna sredstva su sredstva koja institucija koristi duži vremenski period, u više ciklusa reprodukcije, a najmanje godinu dana. Stalna sredstva se dijele na stalna sredstva u obliku stvari (zemlja, zgrade, oprema i sl.) i na stalna sredstva u obliku prava (patenti, licencije i sl.). Primjer stalnog sredstva su računala, automobili, softveri i slično.

⁵⁰ AŠSUK i UINO su precizno definirali proceduru prijema roba i usluga definirajući robe i usluge za koje je potreban komisijski prijem roba i usluga kao i samu proceduru prijema roba i usluga, a sve sa ciljem kako bi se osiguralo da isporučene robe i usluge odgovaraju kvalitativnim i kvantitativnim zahtjevima iz ugovora. U UINO je definirano da se za svaki predmet nabave stalnog sredstva imenuje povjerenstvo sastavljeno od rukovatelja imovinom kao i dva člana stručna za predmet nabave. Povjerenstvo sastavlja zapisnik o prijemu imovine koji obavezno sadrži naziv robe ili usluge, serijski broj proizvođača, količinu, dodatnu opremu, ocjenu ispravnosti, datum proizvodnje i datum prijema.



kriterija koje su to nabave kompleksnije. U SZP su definirane robe kod kojih se vrši komisijski prijem, kao i službenici koji sudjeluju u komisijskom prijemu roba, međutim ne postoje definirane procedure komisijskog prijema usluga.

3.2.5. Evaluacije/analize realiziranih ugovora

Ni jedna institucija iz uzorka nije provodila evaluacije/analize realiziranih ugovora o javnim nabavama s ciljem sagledavanja ukupnih slabosti i efekata provedenih nabava i davanja preporuka za unaprjeđenja budućih ciklusa nabava.⁶¹

Analizom internih akata institucija iz uzorka konstatirano je da je ova obveza pri realizaciji ugovora definirana jedino u MKP. Naime, MKP je u Pravilniku o javnim nabavama definiralo obvezu izrade izvješća o izvršenju ugovora od strane organizacijskih jedinica u čijoj nadležnosti je praćenje izvršenja ugovora o javnim nabavama. Ovo izvješće treba sadržavati opis tijeka izvršenja, ukupnu realiziranu vrijednost ugovora, uočene probleme tijekom realizacije ugovora i eventualne prijedloge za poboljšanje.

Međutim, i pored činjenice da je MKP definiralo ovu obvezu u svojim internim aktima, ista se ne provodi u praksi. Analizom osam realiziranih ugovora u MKP konstatirano je da MKP nije izradilo izvješća ni za jedan od realiziranih ugovora o javnim nabavama.

S obzirom da ni jedna od institucija iz uzorka nije provodila analize realiziranih ugovora o javnim nabavama, revizorski tim je, za potrebe ove studije, proveo analizu slučaja na primjeru SZP, što je prikazano u nastavku.

3.2.5.1 Studija slučaja

Za potrebe ove studije provedena je analiza u SZP na primjeru realizacije tri okvima sporazuma. Analiza je provedena kako bi se utvrdilo kakve posljedice mogu imati realizacije ugovora u kojima se predviđene količine u okvirnim sporazumima realiziraju u većem ili manjem obujmu od planiranog, kao i da pokaže vrijednost i značaj evaluacija realiziranih ugovora u procesu unaprjeđenja budućih ciklusa javnih nabava. Maksimalne količine predviđene okvirnim sporazumima su rezultat planiranja javnih nabava, međutim ovi rezultati i posljedice se mogu ocijeniti tek nakon realizacije ugovora. Primjer količinskih realizacija je izabran upravo iz razloga što se u većini institucija BiH ne prate količinske realizacije ugovora. Također, realizacije ugovora u kojima se premašuju planirane količine predstavljaju i odstupanje od Zakona o javnim nabavama.⁶²

Naime, u SZP, pri realizaciji okvirnih sporazuma dolazi do niskih realizacija planiranih količina, ali i do probijanja količina po određenim stavkama. Ovakav način realizacije može biti rezultat više faktora, a jedan od tih faktora je i nedostatak preciznih podataka iz prethodnih potrošnji roba koje se nabavljaju. Premda su u slučaju SZP, zahvaljujući informacijskom sustavu za praćenje realizacije ugovora, dostupni podaci o prethodnim potrošnjama, pri realizaciji ugovora se dešavaju jako niske realizacije određenih roba, dok sa druge strane postoje robe koje se realiziraju iznad planiranih ugovorenih količina.

Na primjeru tri okvima sporazuma u kojima su konstatirane niske realizacije ili probijanje određenih stavki iz okvirnog sporazuma pomnožene su cijene izabranog dobavljača i drugo plasiranog ponuđača sa realiziranim količinama svih artikala po okvirnom sporazumu. U jednom od tri slučaja u kojem je došlo do niske realizacije planiranih

⁶¹ Evaluacije/analize bi trebale sadržati informacije o tome je li ugovor o javnim nabavama realiziran sukladno ugovorenim obavezama, informacije o potencijalnim problemima tijekom realizacije, informacije o tome je li u konačnici dobivena najbolja vrijednost za novac kao i preporuke za otklanjanje svih uočenih nedostataka, a sve s ciljem unaprjeđenja narednih/budućih ciklusa javnih nabava kako bi se osigurala nabava roba i usluga po najpovoljnijim uvjetima uz istovremeno osiguranje pravične konkurencije.

⁶² Članak 53 i 88 Zakona o javnim nabavama, članak 4, stavak 3 Naputka za pripremu modela tenderske dokumentacije i ponuda.



količina konstatirano je da na kraju realizacije okvirnog sporazuma nije postignuta najbolja vrijednost za novac što je prikazano u narednoj tablici:

Tablica 12. Pregled realizacija okvirnog sporazuma u SZP⁵³

Realizacija ugovorom količina sa izabranim dobavljačem			Cijene izabranog dobavljača		Cijene drugoplasiranog dobavljača	
1	2.	3.	4.	5. (4x3)	6.	7. (3x6)
Artikli	Planirana količina	Realizirana količina	Jedinična cijena	Ukupno realizirano	Jedinična cijena	Ukupno realizirano
1	200 000	131 300	1 41	185 133	1 30	170 690
2	125 000	94 400	0 6258	59 056,64	0 56	52 864
3	50 000	33 000	0 35	11 550	0 82	27 060
4	120 000	13 880	0 15	2082	0 11	1 526,8
5	11 200	5 480	0 33	1 808,4	0 33	1 808,4
6	17 500	1500	0 35	525	1 15	1 725
7	2750	700	1 20	840	3 85	2 695
Ukupno	628.450	280.260	Ukupno	260.995,04	Ukupno	258.359,2

Izvor: Ured za reviziju na osnovu podataka iz SZP

U prethodnoj tablici su prikazani podaci iz okvirnog sporazuma na temelju kojeg je SZP ugovorila isporuku sedam artikala. Okvirnim sporazumom su predviđene maksimalne količine za svaki artikl koje se po ovom sporazumu mogu realizirati. I pored raspoloživosti historijskih podataka o potrošnji iz prethodnih godina, za promatrane artikle u konačnici je ostvarena jako niska realizacija u odnosu na planiranu, oko 53% za sve artikle, što predstavlja rezultat lošeg planiranja. Posljedica ovakvog planiranja je činjenica da je institucija u ovome slučaju platila više za robe koje su nabavljene, nego što bi to bio slučaj da je izabran drugoplasirani dobavljač. Iz konkretnog primjera se može vidjeti da je SZP za realizaciju sedam artikala po okvirnom sporazumu platila više za oko 3000 KM, što je oko 1% ukupne vrijednosti sporazuma, nego što bi to bio slučaj da je izabran drugoplasirani dobavljač. Ovdje je bitno napomenuti da nepotpuna realizacija količina u slučaju OS nije u suprotnosti sa Zakonom o javnim nabavama i Zakonom je upravo predviđeno da se OS koriste u situacijama gdje institucije ne mogu precizno da planiraju količine. Međutim, realizacija koja je znatno niža od planirane može da ima negativne implikacije za proračun, što je i pokazano na konkretnom primjeru

⁵³ Cijene u tablici su izražene bez PDV-a



4. ZAKLJUČCI

Institucije BiH nisu osigurale efikasno upravljanje procesom realizacije ugovora o javnim nabavama. Na razini institucija BiH nije uspostavljen transparentan i pouzdan sustav praćenja i kontrole realizacije ugovora. Osim toga, VM BiH i institucije BH ne prepoznaju realizaciju ugovora o javnim nabavama kao bitnu fazu u procesu javnih nabava koju je potrebno urediti kako bi se osiguralo efikasno upravljanje realizacijom ugovora.

U takvim okolnostima, realizacija ugovora o javnim nabavama se odvija stihijski, uslijed čega dolazi do brojnih odstupanja što ukazuje na odsustvo transparentnog praćenja i kontrole procesa realizacije ugovora. Postojeći sustavi praćenja su fragmentirani i ne nude kompletne i pouzdane informacije o realizaciji ugovora. Na ovaj način dolazi do obesmišljavanja cjelokupnog sustava javnih nabava jer svi rezultati ostvareni tokom faze planiranja, provođenja postupka, do sklapanja ugovora su obesmišljeni ukoliko se u konačnici ne osigura dosljedna realizacija ugovora bez dodatnih troškova, uz pružanje javnosti na uvid pouzdanih podataka o realizaciji ugovora. Odsustvo odgovarajućih mjera u fazi realizacije također ne doprinosi ni unaprjeđenju budućih ciklusa javnih nabava, s obzirom da se brojni nedostaci u ugovorima mogu identificirati u fazi realizacije ugovora i adekvatnim preporukama otkloniti u narednim ciklusima planiranja nabava i provođenja postupka nabava.

VM BiH nije osiguralo transparentan i pouzdan sustav praćenja realizacije ugovora. Tijekom revizije uočene su slabosti u realizaciji ugovora u institucijama iz uzorka što ukazuje na to da postoje slabosti u kontrolnim mehanizmima izvršenja ugovora. VM BiH, ali ni institucije koje bi mogle doprinijeti unaprjeđenju kontrole, nisu osigurale kontrolne mehanizme koji bi osigurali objavu potpunih i pouzdanih informacija. S tim u svezi, potencijal ISFU sustava se ne koriste za evidentiranje i praćenje financijskih i količinskih realizacija ugovora čime bi se uspostavila efikasnija kontrola nad realizacijom ugovora, ali i olakšalo institucijama BiH u praćenju količinske i financijske realizacije u okviru ISFU evidencija. Također, VM BiH nije definiralo tijelo koje bi bilo zaduženo za kontrolu objave točnih i pouzdanih podataka o realizaciji ugovora od strane institucija BiH.

Pored nedostatka transparentnog praćenja i kontrole, upravljanje realizacijom ugovora o javnim nabavama nije uređeno na sustavan način i pored činjenice da se radi o visokorizičnom procesu koji se odvija u svim institucijama. U nedostatku sustavnog uređenja i praćenja, ni rukovodstva institucija BiH ne poduzimaju adekvatne mjere kako bi osigurale odgovarajuće upravljanje procesom realizacije ugovora. Institucije BiH ne vrše kronološko dokumentiranje poduzetih radnji tokom realizacije ugovora, ne prate realizaciju na odgovarajući način niti su definirale procedure prijema roba i usluga. Također, institucije ne provode analize realiziranih ugovora u okviru kojih bi se identificirali problemi i dale preporuke za unaprjeđenje narednih ciklusa javnih nabava. Svi prethodni propusti rezultiraju odstupanjima od ugovorenih obveza, nedostatkom dokaza na temelju kojih se nedvojbeno mogu utvrditi sve relevantne činjenice vezane za ispunjenje uvjeta na temelju kojih su izabrani dobavljači dobili ugovore što sve u konačnici obesmišljava cjelokupan sustav javnih nabava.

Rezultat ovakvog stanja je preko 85 % ispitanih ugovora kod kojih je tijekom realizacije došlo do odstupanja od odredbi Zakona o javnim nabavama, nepoštivanja ugovorenih obveza i/ili nemogućnosti utvrđivanja svih činjenica vezanih za realizaciju ugovora. Navedeno može imati dalekosežne posljedice, kako na proračun, tako i na cjelokupno gospodarstvo iz razloga što bilo kakva odstupanja u fazi realizacije ugovora o javnim nabavama dovode u neravnotežan položaj dobavljače koji su se nadmetali za ugovor čime se ugrožava načelo fer i poštenih uvjeta poslovanja. Narušavajući ovo načelo institucije istovremeno umanjuju mogućnost da nabave robe i usluge po najpovoljnijim uvjetima i osiguraju najbolju vrijednost za uloženi novac.



5. PREPORUKE

Nakon provedene revizije, Ured za reviziju je mišljenja da su u procesu realizacije ugovora o javnim nabavama na razini institucija BiH moguća značajna unaprjeđenja, što kratkoročno i dugoročno može rezultirati unaprjeđenjem efikasnosti institucija u upravljanju realizacijom ugovora. Ovime bi se osigurale pretpostavke za ispunjenje svrhe javnih nabava, a to je nabava roba i usluga po najpovoljnijim uvjetima uz fer i jednak tretman svih dobavljača. Ova poboljšanja mogu se postići prije svega unaprjeđenjem sustavnog praćenja i kontrole realizacije ugovora, davanjem smjernica i korištenjem potencijala postojećih informacijskih sustava financijskog upravljanja za potrebe praćenja realizacije ugovora, kao i portala e-Nabave. Istovremeno institucije BiH trebaju poduzeti mjere na unaprijeđenu dokumentiranje, praćenja realizacije i prijema roba i usluga i analiza realizacije ugovora

U tom smislu, u nastavku se daju određene preporuke čija bi implementacija, prema mišljenju Ureda, trebala rezultirati značajnim unaprjeđenjem ne samo upravljanja realizacijom ugovora, već i cjelokupnog sustava javnih nabava.

Preporuke su usmjerene prema VM BiH, MFT, kao instituciji koja može doprinijeti sustavnom unaprjeđenju praćenja i kontrole realizacije ugovora u institucijama BiH, i institucijama BiH.

Preporuke Vijeću ministara:

U cilju unaprjeđenja sustavnog praćenja realizacije ugovora o javnim nabavama, kontrolnih mehanizama, kao i sustavnog uređenja procesa realizacije ugovora o javnim nabavama, VM BiH, u suradnji sa mjerodavnim institucijama, treba:

- 1. Uspostaviti evidencije o realizacijama ugovora u institucijama BiH na jednom mjestu koje će osigurati javan uvid u sadržaje zaključenih ugovora, kao i izvješća o realizaciji ugovora. Izvješća o realizaciji trebaju sadržavati podatke o financijskim i količinskim realizacijama, o ispunjenju svih drugih obveza dobavljača definiranih ugovorom, kao što su dostavljanje bankarskih garancija u rokovima, poštivanje rokova isporuke, kao i podatke o realizaciji ostalih elemenata relevantnih za izvršenje ugovora, posebno onih elemenata koji su bili presudni pri izboru najpovoljnijeg ponuđača.**
- 2. Poboljšati kontrolne mehanizme procesa realizacije ugovora, kako bi se otklonile uočene slabosti u procesu realizacije ugovora o javnim nabavama institucija BiH.**
- 3. Osigurati sustavno uređenje procesa realizacije ugovora u institucijama BiH u vidu smjernica/vodiča kojima će se na sustavan način urediti aktivnosti prilikom realizacije ugovora, poput dokumentiranja poduzetih radnji pri realizaciji ugovora, količinskih i financijskih praćenja realizacija ugovora, prijema roba i usluga, plaćanja dobavljača kao i evaluacije realiziranih ugovora.**

Preporuka MFT:

- 1. U cilju unaprjeđenja kontrole i osiguranja pouzdanih podataka o realizacijama ugovora, ali i potpora institucijama, potrebno je iskoristiti postojeće potencijale/mogućnosti ISFU sustava za praćenje realizacije ugovora o javnim nabavama i osigurati korištenje istog u institucijama BiH za potrebe količinskog i financijskog praćenja realizacije ugovora.**



Preporuke institucijama BiH:


U cilju unaprjeđenja procesa upravljanja ugovorima o javnim nabavama, kao i unaprjeđenja budućih ciklusa javnih nabava, institucije BiH trebaju:

- 1. Uspostaviti kronološko dokumentiranje svih poduzetih radnji tijekom realizacije ugovora koje će osigurati uvid, na jednom mjestu, u svu dokumentaciju vezanu za tijek realizacije ugovora, s ciljem stvaranja pretpostavki za efikasno upravljanje realizacijom ugovora, odnosno pravovremenog poduzimanja radnji i osiguranja pisanog traga o svim poduzetim aktivnostima tijekom realizacije ugovora.**
- 2. Uspostaviti zbrojne evidencije o količinskim i financijskim realizacijama ugovora, pri realizaciji okvirnih sporazuma, kao i ugovora sa sukcesivnim isporukama, do uspostave sustavnog rješenja u okviru ISFU sustava.**
- 3. Internim aktima uspostaviti i primjenjivati procedure komisijskog prijema roba na način da se definirati za koje robe i usluge se vrši komisijski prijem roba i usluga, vrijednosti isporuka za koje se vrši komisijski prijem roba, način prijema roba i usluga, kao i sastav povjerenstava.**
- 4. Provoditi analize, nakon realizacije ugovora, u okviru kojih će se konstatirati činjenice vezane za realizaciju ugovora i identificirati potencijalni problemi i dati eventualne preporuke za otklanjanje uočenih problema u narednim ciklusima nabave.**



Tim revizije učinka:

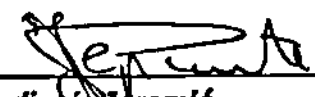
Rukovoditelj Odjela revizije učinka

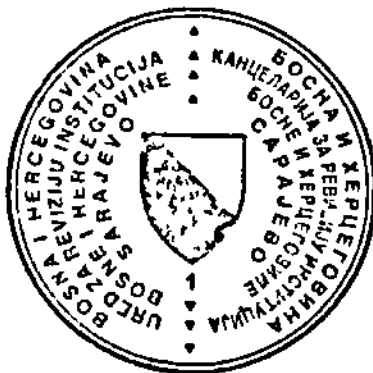

Nikola Jokić, voditelj tima


Hrvoje Tvrtković


Elda Šabaša, član tima

Rukovoditelj Odjela za kontrolu kvalitete,
metodologiju i planiranje revizije učinka


Radivoje Jeremić





6. PRIVICI

PRIVITAK 1. Pregled revidiranih ugovora i okvirnih sporazuma u institucijama iz uzorka

Red. br.	Naziv institucije	Naziv predmeta nabave	Broj analiziranih lotova/ugovora	Vrijednost zaključenog ugovora sa PDV-om	Vrijednost zaključenog O.S sa PDV-om
1	Regulatorna agencija za komunikacije (RAK)	Nabava računalne opreme 2015 god	Lot 1	30389,58	
		Nabava goriva 2016 god	Lot 1	18540,00	
			Lot 3	7725,00	
			Lot 2	8250,00	
		Nabava vozila 2016 god		49997,97	
		Nabava uredskog materijala i tonera 2016 god	Lot 1	11426,04	
			Lot 2	29912,57	
	Nabava avio karata 2017 god			94017,09	
	Nabava usluge servisiranja vozila 2017 god	Lot 1	1838,00		
Lot 2		1170,00			
UKUPNO				159 049,16	94017,09
2	Ministarstvo komunikacija i prometa (MKP)	Nabava kompjutorskog materijala 2015 god			41000,00
		Nabava uredskog materijala 2016 god			17248,81
		Nabava motornog vozila 2015 god		49999,00	
		Nabava motornog vozila 2016 godina	Lot 1	39993,30	
			Lot 2	49996,25	
		Nabava avio karata 2016 god			57401,66
		Nabava računarske i elektronske opreme 2015 god		37761,75	
Nabava usluge održavanja službenih vozila 2015 god			27000,00		
UKUPNO				177 750,30	142 850,47
3	Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova	Nabava auto guma 2015 god		10 838,88	
		Nabava odora 2017 god	Lot 1	93 541,50	
			Lot 2	16 807,05	
		Nabava plina za grijanje 2017. god		17 842,50	
		Nabava e sustava za tren gađanje 2015 god		58 441,50	
		Nabava usluge servisiranja vozila za 2016 god		10 274,94	
		Nabava posteljina i drugih tekstilnih proizvoda 2017 god		17 842,66	
		Usluga pranja posteljina i drugih tekstilnih proizvoda 2016 godina		15 879,60	
Nabava goriva 2015 god		41 934,65			
UKUPNO				263 203,08	0,00
4	Uprava BiH za zaštitu zdravlja bilja	Nabava kompjutorskog opreme 2017 god		23868,00	
		Nabava vozila 2016 god		49950,00	
		Nabava usluge tiskanja 2016 godina		20638,80	
		Nabava avio karata 2016 god			35000,00
UKUPNO				94 456,80	35 000,00
5	Služba za zajedničke poslove institucija BiH	Nabava goriva za grijanje-Lož ulje 2017 god	Lot 1		1049999,00
		Nabava radne obuče 2017 godina			39332,36
		Nabava KDZ opreme 2016 god		147747,60	
		Nabava hrane i pića-svježe teleće meso 2016 god	Lot 2		624526,26
		Nabava hrane i pića-pekarski proizvodi 2016 god	Lot 2		84284,45
		Nabava uredskog materijala i tonera 2016 god			54794,10
		Nabava motornog vozila 2015 god		49959,00	
		Nabava higijensko-potrošnog materijala 2015 godina	Lot 1		129674,38
			Lot 2		237625,83
Lot 3			478320,57		
Lot 4			171719,44		



.

.





UKUPNO				197.708,60	2.780.277,33
6	Uprava za neizravno oporezivanje	Nabava i isporuka informatičke opreme, 2017		465929,20	
		Nabava i isporuka auto guma za potreba UIO BiH, 2016			75867,48
		Nabava usluge servisiranja vozila 2015 god	Lot 1		22000,00
			Lot 2		36000,00
		Nabava avio karata 2015 god			36000,00
		Nabava lož ulja 2017 god			558180,00
		Nabava tonera 2015 god			45000,00
		Nabava i isporuka sitnog uredskog materijala za potrebe UIO			119751,38
		Nabava i isporuka muškog i ženskog ljetnog službenog odijela i obuće, 2016	Lot 1	214929,00	
			Lot 2	103860,00	
UKUPNO				784.718,20	892.798,86
7	Granična policija	Nabava informatičke opreme 2016 god	Lot 1	95331,60	
		Nabava avio karata 2016 god			72000,00
		Nabava sredstava za održavanje higijene 2017 god	Lot 1		27378,00
			Lot 2		43214,62
		Nabava vozila 2016 god	Lot 1	184953,60	
			Lot 2	279926,01	
			Lot 3	896696,86	
			Lot 4	298733,76	
		Nabava odora 2015 god	Lot 1		2214810,00
			Lot 2		1052262,90
			Lot 8		1276238,00
		Nabava tonera i kartidža 2015 god			468000,00
UKUPNO				1.658.641,83	8.163.901,62
SVEUKUPNO				3.262.525,97	9.098.645,27



.





PRIVITAK 2. Obrazac praćenja realizacije ugovora/okvirnog sporazuma propisanog od strane AJN

OBRAZAC PRAĆENJA REALIZACIJE UGOVORA/OKVIRNOG SPORAZUMA

(NAZIV UGOVORNOG TIJELA)

1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.
R.b.	Opis i Oznaka po JRJN	Vrsta postupka i broj obavijesti o dodjeli ugovora sa Portala javnih nabava	Podaci o dobavljaču/ dobavljačima u okvirnom sporazumu (naziv, ID broj, mjesto)	Osnovni elementi ugovora/okvirnog sporazuma (vrijednost, razdoblje trajanja/rok izvršenja, rok plaćanja, garantno razdoblje,...)	Opis izmjene osnovnih elemenata ugovora i datum izmjene	Ostatak vrijednosti ugovora nakon učinjene izmjene/ostatak vrijednosti okvirnog sporazuma	Datum zaključenja ugovora/ okvirnog sporazuma	Datum potpune realizacije ugovora/ okvirnog sporazuma i ukupna utrošena vrijednost	Napomena (obrazloženje)
1.					1. 2. 3.	1. 2. 3.			
2.									
3.									
4.									

• ☐ U slučaju okvirnog sporazuma stupac 6 se ne popunjava

M.P.

Potpis odgovorne osobe





PRIVITAK 3. Analitička kartica dobavljača iz ISFU sustava

Datum pokretanja izvještaja.

Parametri izvješća

Organizacija od do
Konto od do
Projekat od do
Datum od do
Dobavljač do

Analitička kartica dobavljača za razdoblje od do

Dobavljač:

Broj

JIB

XXXX Naziv dobavljača

Početno stanje 0 00

Red. br	Konto	Broj fakture	Broj plaćanja	Datum fakture/plaćanja	Opis fakture	Duguje	Potražuje
1							
2							
3							
Ukupno na razini organizacije Uprava BiH za zaštitu bića							

Završno stanje 0 00

Ukupno na nivou dobavljača			
Ukupno za izvješće			





PRIVITAK 4. Pregled Institucija i postupaka nabava kod kojih se nisu mogle utvrditi sve činjenice vezane za garanciju i kod kojih je utvrđeno da garancija nije dostavljena na odgovarajući način

Red.br	Naziv institucije	Predmet nabave	Vrijednost ugovora/OS u kojima se nisu mogle utvrditi sve činjenice vezane za garanciju	Vrijednosti ugovora/os kod kojih je utvrđeno da garancije nisu dostavljene na odgovarajući način	Broj utvrđenih odstupanja
1	Granična policija	Nabava uniformi	567 567,00		9
			560 790,00		
		Informatička oprema	95 331,60		
		Higijenski materijal		27 378,00	
				10 803,66	
		Nabava vozila	184 953,60		
			279 926,01		
		298 733,76			
		Nabava tonera i kerti2		32 204,36	
2	Ministarstvo komunikacija i prometa BiH	Nabava kompjutorskog materijala	41 000,00		1
3	Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova	Nabava odora		93 541,50	1
4	Uprava za neizravno oporezivanja	Nabava avio karata	36 000,00		2
		Nabava uredskog materijala		119 751,38	
SVEUKUPNO			2.064.301,97	283.678,90	13

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH



PRIVITAK 5. Izvješće o praćenju realizacije ugovora iz SZP

Realizacija ugovora

RB	Šifra	Naziv artikla	Ugov. cijena	Ugov. kol.	Ispor. kol.	Ostatak kol.	Ugovoreni iznos	Realizirani iznos KM	Ostatak KM
Naziv dobavljača:									
Broj ugovora: Lot: Početak ugovora: Kraj ugovora:									
1									
2									
3									
4									
5									
6									
7									
8									

Ukupno ugovor:

Ukupno dobavljač:



.





PRIVITAK 6. Reference

1. Contract Management Guidelines, the UK Office of Government Commerce – HM Treasury; Public Procurement Guidance for Practitioners,
2. Developing and Managing Contracts - Better Practice Guide, Australian National Audit Office, veljača 2012 ;
3. Godišnje izvješće o zaključenim ugovorima u postupcima javnih nabava u 2014. godini, Agencija za javne nabave BiH, 2015. godina;
4. Godišnje izvješće o zaključenim ugovorima u postupcima javnih nabava u 2015. godini, Agencija za javne nabave BiH, 2016. godina;
5. Godišnje izvješće o zaključenim ugovorima u postupcima javnih nabava u 2016. godini, Agencija za javne nabave BiH, 2017. godina,
6. Public Procurement - Support for Improvement in Governance and Management, A joint initiative of the OECD and the EU, rujan 2011.;
7. Strategija javnih nabava BiH za razdoblje od 2016.–2020. godine, AJN BiH, 2016. godina,
8. Standardi unutarnje kontrole u institucijama BiH, Službeni glasnik BiH 61/14,
9. Transparentnost javnih nabava u Bosni i Hercegovini: Između teorije i prakse, Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2015 ;
10. Towards More Transparent and Efficient Contracting - Public Procurement in the European Union, Mara Mendes, Open Knowledge Foundation Germany, Mihály Fazekas, University of Cambridge,
11. Naputak za pripremu modela tenderske dokumentacije i ponuda, Službeni glasnik BiH 90/14;
12. United Nations Procurement Manual, ožujak 2010 ;
13. Zakon o javnim nabavama BiH, Službeni glasnik BiH 39/14;
14. http://digiwhist.eu/wp-content/uploads/2017/04/digiwhist_implementers_guide.pdf
15. <http://www.publicprocurementguides.treasury.gov.cy/OHS-EN/HTML/index.html>

