



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



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

Broj: 01-02-03-10-16-1-1106-12/17
Datum: 30.11.2017. godine

BOSNA I HERCEGOVINA
PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BOSNE I HERCEGOVINE
SARAJEVO

PRIMLJENO:	12.12.2017
Broj prijema	01/01/4-16-1-2870/17
Klasifikaciona oznaka	
Redni broj	
Broj priloga	

B

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

Trg BiH 1
71 000 Sarajevo

Predmet: Izvješće revizije učinka

Cijenjeni,

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

S poštovanjem,



GLAVNI REVIZOR

Dragan Vrankić





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



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

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

BOSNA I HERCEGOVINA
PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BOSNE I HERCEGOVINE
SARAJEVO

PRIMLJENO: 12.12.2017			
Organizaciona jedinica	Klasifikacioni oznaka	Redni broj	Broj prijema
02,02/3-16-1-		2870/17	

B

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

Trg BiH 1
71 000 Sarajevo

Predmet: Izvješće revizije učinka

Cijenjeni,

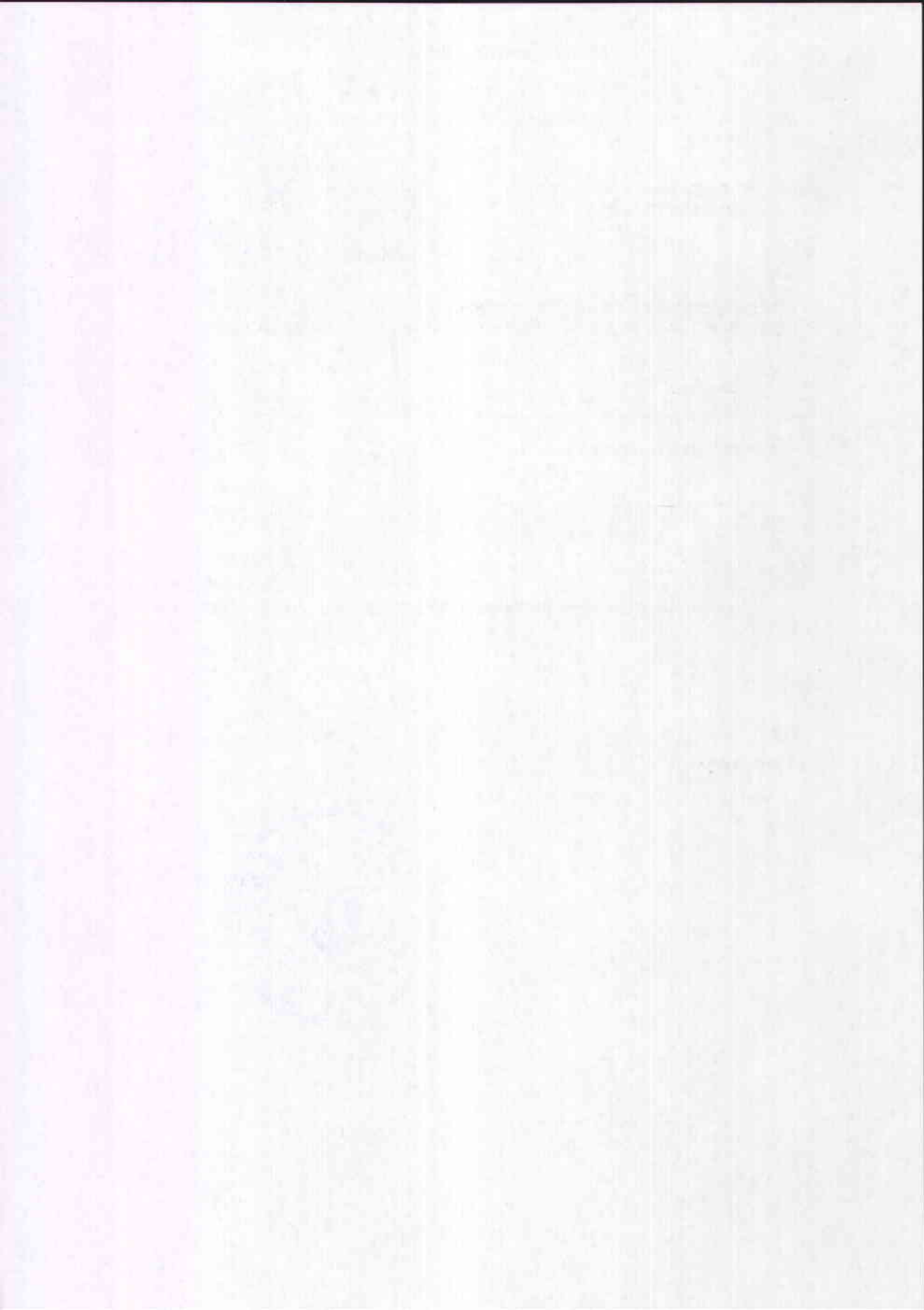
Sukladno članku 16. stavak 1. i 5. Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", broj 12/06), u privitku akta dostavljamo Vam Izvješće o izvršenoj reviziji učinka na temu: "Pravodobnost postupaka javnih nabava u institucijama BiH".

S poštovanjem,



GLAVNI REVIZOR

Dragan Vrankić





IZVJEŠTAJ REVIZIJE UČINKA

BLAGOVREMENOST POSTUPAKA JAVNIH NABAVKI U INSTITUCIJAMA BiH

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

Sarajevo, oktobar 2017. godine



Blagovremenost postupaka javnih nabavki u institucijama BiH

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

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

Revizija je pokazala da institucije BiH ne preduzimaju uvijek adekvatne i blagovremene aktivnosti kako bi osigurale da se javne nabavke provedu blagovremeno, zbog čega je u svim institucijama iz uzorka prisutno kašnjenje kod određenih javnih nabavki, što ima društvene i ekonomske posljedice, koje gotovo uvijek, direktno ili indirektno, osjećaju građani BiH.

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

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

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

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

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



Ured za reviziju je, u skladu s odredbama Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine, dostavio nacrt izvještaja institucijama koje su bile obuhvaćene provedenom revizijom uz mogućnost očitovanja na nalaze i zaključke obavljene revizije. U zakonom propisanom roku svoje komentare je dostavila Granična policija BiH. Ostale institucije iz uzorka se nisu očitovale na nacrt izvještaja. Nakon razmatranja pristiglih komentara, izrađen je konačan izvještaj o provedenoj reviziji učinka.

GENERALNI REVIZOR

Dragan Vrankić

ZAMJENIK

GENERALNOG REVIZORA

Jasmin Pilica



ZAMJENIK

GENERALNOG REVIZORA

Ranko Krsman



Sadržaj

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



KORIŠTENE SKRAĆENICE

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



IZVRŠNI REZIME

Ured za reviziju institucija BiH proveo je reviziju učinka sa fokusom na blagovremenost institucija u provođenju javnih nabavki. Revizijom se ispitalo preduzimaju li institucije BiH blagovremeno odgovarajuće aktivnosti u fazi planiranja i fazi provođenja javnih nabavki, kolika su kašnjenja u provođenju, te posljedice takvog stanja. Osnovni razlozi za provođenje ove studije bili su pokazatelji o postojanju problema u ovoj oblasti, značaju pojedinih nabavki za društvo i izvještaji finansijske revizije Ureda. U nastavku se prezentuju najznačajniji nalazi, zaključci i preporuke, koji su rezultat ove studije.

Nalazi i zaključci:

Osnovni uzroci koje je revizija identifikovala tokom analize provedenih javnih nabavki iz uzorka, posmatrani u devet institucija BiH iz uzorka revizije, u fazama planiranja i provođenja javne nabavke su: slabosti u planiranju, izostanak adekvatnog istraživanja tržišta, kašnjenje u pokretanju postupaka, kasno preduzimanje aktivnosti nakon Odluke o pokretanju postupka, slabosti tenderske dokumentacije, te izostanka evaluacije i aktivnosti na unapređenju procesa.

Na osnovu evidencija i podataka koji su dostavljani reviziji u toku studije, uočeno je da isti ne sadrže potpune i pouzdane informacije koje omogućuju kvalitetno praćenje blagovremenosti provedenih postupaka javnih nabavki.

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

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

Utvrđeno je da izostanak adekvatne analize tržišta u velikoj mjeri pridonosi neblagovremenom provođenju javnih nabavki. Revizija je ustanovila da je u 22% pregledanih postupaka kao jedan od glavnih razloga za neblagovremenost identifikovan problem koji je posljedica izostanka analize tržišta. Institucije BiH ne dokumentuju analize o istraživanju tržišta, iako tvrde da su iste provedene za svaki postupak posebno, nijedan od 77 pregledanih postupaka nije u spisu sadržavao dokumentovanu analizu tržišta.

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

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

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



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

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

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

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

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

Preporuke:

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

Preporuke za Vijeće ministara BiH:

- Uspostaviti mehanizme koji će osigurati pouzdane, tačne i potpune podatke o planiranim i provedenim postupcima javnih nabavki na nivou institucija BiH koji će, pored ostalog, biti podloga za analizu blagovremenosti institucija u planiranju i provođenju postupaka javnih nabavki.
- Uspostaviti sistem izvještavanja o planiranim i provedenim javnim nabavkama, razlozima neprovođenja ili kašnjenja u provođenju postupaka javnih nabavki, s ciljem jačanja odgovornosti institucija BiH.

Preporuke institucijama BiH:

- Unaprijediti proces planiranja javnih nabavki.
- Izraditi i dokumentovati analizu tržišta i procjenu rizika za svaki postupak javne nabavke prije sastavljanja plana javne nabavke.
- Osigurati da planovi javnih nabavki budu u funkciji efikasnog provođenja postupaka javnih nabavki.
- Izraditi precizne interne planove aktivnosti na provođenju postupaka javnih nabavki sa jasno naznačenim rokovima za pokretanje svake od aktivnosti, nosiocima aktivnosti, te rokom za završetak postupka, kako bi se stvorile pretpostavke za kontrolu procesa i utvrđivanje odgovornosti.



- Veće institucije u cilju blagovremenosti trebaju izraditi hodogram i rokove za kolanje dokumentacije u vezi s javnim nabavkama unutar institucije, kako bi se izbjeglo zadržavanje i usporavanje predmeta u određenim organizacionim jedinicama institucije.
- Periodično u toku godine analizirati dinamiku provođenja postupaka i blagovremeno donositi mjere za prevazilaženje uočenih problema u cilju osiguranja blagovremene nabavke roba, usluga i radova.
- Na kraju godine vršiti završnu analizu realizacije plana kako bi u narednom ciklusu bili otklonjeni eventualni problemi koji su uticali na blagovremenost i tako spriječiti njihovo ponavljanje u budućnosti.
- Do donošenja drugačijih uputstava, u izvještajima o radu, izvještavati nadležne institucije o realizaciji planova, sa posebnim osvrtom na planirane i realizovane rokove, kašnjenja i nerealizovane nabavke s adekvatnim obrazloženjima.

Ured za reviziju preporučuje Parlamentu BiH da:

- razmotri mogućnost povećanja odgovornosti menadžmenta institucija BiH u slučajevima dugogodišnjeg neuspjelog provođenja nabavki, koje su često i velike vrijednosti i od značaja za BiH.



1. UVOD

1.1. Pozadina problema

Vrijednost javnih nabavki na nivou institucija BiH u protekle tri godine iznosila je više od 435 miliona KM. U prosjeku, godišnji iznos javnih nabavki na nivou institucija BiH iznosi najmanje 15% godišnjeg budžeta institucija BiH.¹

Sistem javnih nabavki ima zadatak da osigura da se robe, radovi i usluge potrebne za funkcionisanje institucija BiH nabave po najpovoljnijim uslovima uz zadovoljavajući nivo kvaliteta. Ovakva nabavka osigurava da se sredstva poreznih obveznika, građana, troše racionalno i da građani istovremeno dobiju kvalitetnu uslugu.

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

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

Za institucije je veoma važno da robu, radove i usluge nabave blagovremeno, a posebno one koje su važne za ostvarivanje njihovih osnovnih ciljeva. Neblagovremenost u provođenju javnih nabavki direktno utiče na efikasnost upravljanja budžetskim sredstvima, a u većini slučajeva, pod uslovom da je nabavka stvarno opravdana, ima i negativne efekte za građane, koji su novac za finansiranje institucija izdvojili kako bi od njih dobili blagovremenu uslugu.

Koliko je važna blagovremenost u javnim nabavkama najbolje se moglo vidjeti proteklih mjeseci kada građani BiH nisu mogli na vrijeme dobiti pasoše⁴, kao i kod kašnjenja u realizaciji ugovora za nabavku goriva, gdje su stručnjaci izjavljivali da je ugrožena spremnost Oružanih snaga BiH, posebno u situacijama pružanja pomoći civilnom stanovništvu u vrijeme požara i poplava.⁵ Istovremeno su predstudijska istraživanja pokazala da postoje i postupci dobre prakse, kod kojih

¹ Prema godišnjim izvještajima o zaključenim ugovorima u postupcima javnih nabavki, koje izrađuje Agencija za javne nabavke BiH, u 2014. godini je zaključeno ugovora u vrijednosti od 168.003.315 KM, u 2015. godini 115.440.485 KM, a u 2016. godini 152.761.787 KM. Iznos javnih nabavki je preuzet iz Godišnjeg izvještaja o zaključenim ugovorima u postupcima javnih nabavki koji izrađuje Agencija za javne nabavke BiH i isti ne predstavlja ukupna javna sredstva koja su institucije vlasti, pravna lica, sektorski ugovorni organi i asocijacije, na svim nivoima vlasti u BiH koristili za nabavku roba, pružanje usluga i izvođenje radova, jer godišnji izvještaj je urađen na osnovu podataka dobijenih iz objavljenih obavještenja o dodjeli ugovora i dostavljenih izvještaja za dodijeljene ugovore malih vrijednosti od strane registrovanih ugovornih organa u sistemu „e-nabavke“.

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

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

⁴ http://www.slobodna-bosna.ba/vijest/51896/izdavanje_bh_pasosa_ponovo_kasni_u_iddeea_tvrde_da_se_u_nekim_mup_ovima_zahtevi_zadrzavaju_van_svake_mjere.html

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

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



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

Na probleme neblagovremenosti provođenja postupaka javnih nabavki u institucijama BiH, Ured je tokom proteklih godina ukazivao Parlamentu i javnosti u izvještajima finansijske revizije. Međutim, nakon predstudijskih istraživanja, revizioni tim je utvrdio da i dalje postoje problemi i slabosti u pogledu blagovremenog provođenja javnih nabavki. Zbog navedenog, a imajući u vidu važnost ovog aspekta za institucije, a time direktno ili indirektno i za građane BiH, odlučili smo ispitati u kojoj mjeri ovaj problem postoji i koji su uzroci za takvo stanje, te dati odgovarajuće preporuke s ciljem otklanjanja slabosti i postizanja većeg stepena blagovremenosti.

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

Paralelna revizija podrazumijeva istovremeno provođenje revizije na sličnu temu od strane dvije ili više institucija za reviziju. Svaka institucija za reviziju imenuje vlastiti revizorski tim koji provodi reviziju, uz mogućnost primjene zajedničke metodologije i pristupa reviziji, i o istoj izvještava u skladu sa vlastitim zakonskim okvirom i mandatom.⁶

1.2. Cilj revizije

Cilj revizije je prikazati kašnjenja postupaka javnih nabavki u institucijama BiH, ukazati na glavne uzroke koji dovode do neblagovremenog provođenja postupaka javnih nabavki u institucijama BiH i ukazati na posljedice takvog stanja. Na osnovu nalaza revizije će se dati preporuke, čijom bi se implementacijom otklonile sistemske slabosti koje omogućuju i ostavljaju prostor za neblagovremene aktivnosti u provođenju javnih nabavki.

1.3. Reviziono pitanje

Kako bi se istražio revizioni problem, tokom provođenja ove revizije traženi su odgovori na glavno reviziono pitanje, uz dva potpitanja:

Da li institucije BiH blagovremeno preduzimaju odgovarajuće aktivnosti u fazi planiranja i provođenja postupaka javnih nabavki?

- 1. Da li institucije BiH preduzimaju blagovremene i odgovarajuće aktivnosti u fazi planiranja postupaka javnih nabavki?**
- 2. Da li institucije preduzimaju blagovremene i odgovarajuće aktivnosti u fazi provođenja postupaka javnih nabavki?**

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



1.4. Kriteriji revizije

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

Aktivnosti institucija na planiranju postupaka nabavki se vrše blagovremeno, tako da nakon usvajanja budžeta institucije već imaju pripremljene preliminarne planove koji se neposredno nakon usvajanja budžeta prema potrebi koriguju, objavljuju i počinju realizovati.

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

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

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

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

U cilju osiguranja blagovremenosti provođenja postupaka javnih nabavki, institucije BiH imaju i planove aktivnosti u kojima se određuju nosioci aktivnosti i precizni rokovi za pokretanje potrebnih aktivnosti. U tom smislu, uspostavljene su potpune i precizne evidencije o dinamici realizacije postupaka koje se koriste za analize dinamike u vrijeme provođenja postupaka, ali i nakon završetka godine u cilju analize blagovremenosti, uočenih problema i preduzimanja korektivnih radnji u sljedećem obračunskom periodu.

Realizacija planova se periodično provjerava i vrši se njihovo ažuriranje s ciljem osiguravanja blagovremenog provođenja postupaka javne nabavke.

Aktivnosti na realizaciji postupaka javne nabavke se, između ostalog, preduzimaju s ciljem da se osigura njihovo blagovremeno provođenje. Postupci javne nabavke započinju u skladu sa dobro planiranim rokovima, koji rezultuju blagovremenim završetkom postupaka i to kod kontinuiranih javnih nabavki prije isteka postojećeg ugovora, kod drugih tekućih nabavki i kod kapitalnih ulaganja do momenta završetka budžetske godine.

Interne procedure odlučivanja i tenderska dokumentacija nisu razlog dodatnog kašnjenja u provođenju postupaka javnih nabavki. Uspostavljene su jasne procedure postupanja tokom provođenja postupaka javne nabavke. Svi organizacioni dijelovi blagovremeno dostavljaju potrebne informacije i dokumentaciju komisiji za provođenje procedure. Kvalitetna tenderska dokumentacija u velikoj mjeri eliminiše mogućnosti za ulaganje žalbi, što onemogućava bespotrebno ponavljanje, poništenje i kašnjenje u provođenju postupaka javnih nabavki.



1.5. Obim i ograničenja revizije

Predmet revizije su postupci javnih nabavki institucija BiH i preduzete mjere i aktivnosti u toku planiranja i provođenja istih, a u cilju postizanja blagovremenosti.

Provođenjem revizije tražio se odgovor na pitanje preduzimaju li institucije BiH odgovarajuće aktivnosti u cilju blagovremenog provođenja postupaka javnih nabavki. U tom smislu, ispitivane su aktivnosti planiranja javnih nabavki s fokusom na one koje imaju uticaj na blagovremenost realizacije postupaka, a ispitivana su i odstupanja od utvrđenih planova s ciljem ukazivanja na svrhu i važnost planiranja. Također, ispitivana je blagovremenost u pokretanju postupaka javnih nabavki, zatim u fazi provođenja do momenta zaključenja ugovora, i traženi su najčešći uzroci neblagovremenosti. Ova studija se nije bavila poštivanjem rokova propisanih Zakonom, jer je predstudija pokazala kašnjenja upravo u onim periodima provođenja JN koji su prepušteni ugovornom organu na određivanje.

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

Studija nije obuhvatila ispitivanje opravdanosti odobrenih sredstava za javne nabavke, niti ostale probleme koji postoje u javnim nabavkama, s obzirom na to da je u ovoj studiji fokus usmjeren na blagovremenost planiranja i provođenja javnih nabavki.

Fokus studije je na blagovremenosti pripreme, planiranja i provođenja postupaka javne nabavke do zaključenja ugovora. Period poslije zaključenja ugovora o javnoj nabavci nije bio u fokusu studije.

S obzirom na specifičnost teme i uslova u kojima institucije djeluju, u uzorak je odabrano devet institucija BiH. Glavni kriterij za odabir institucija u uzorak je bio učestalost ponavljanja propusta i nedostataka u postupcima javnih nabavki tokom tri godine, koje su uočene analizom izvještaja o finansijskoj reviziji institucija BiH, a koji su većinom bili osnova za mišljenja sa skretanjem pažnje i mišljenja s rezervom. Dodatno, u uzorak su uključeni i veliki i mali budžetski korisnici radi realnijeg prikaza stanja i uvažavanja specifičnosti institucija i prikaza zajedničkih uzroka problema.

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

Pod kašnjenjem se u ovom slučaju podrazumijeva kašnjenje javnih nabavki u odnosu na istek postojećeg ugovora ili kraj budžetske godine, u ovisnosti od vrste nabavke.

U cilju lakšeg sagledavanja problema i posljedica, javne nabavke se u ovom Izvještaju dominantno promatraju kroz podjelu na tekuće i kapitalne javne nabavke koje su objašnjene u poglavlju 2. Izvještaja (vidjeti u tabeli br. 1). U tekuće nabavke uključeno je



46 kontinuiranih i 12 periodičnih nabavki. U okviru 19 nabavki iz kapitalnih izdataka sadržana su i 4 VKU. Ovakva podjela sadrži različite vrste postupaka, od čega je 50 otvorenih, 15 konkurentskih i 12 ostalih (pregovarački i sl.).

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

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

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

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH

1.6. Izvori i metode revizije

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

Obavljeni su razgovori sa predstavnicima institucija iz uzorka koji su bili direktno uključeni u sve faze provođenja javnih nabavki.

Podaci su prikupljeni:

- proučavanjem izvještaja o izvršenju budžeta institucija iz uzorka za više godina;
- proučavanjem izvještaja Ureda finansijske revizije za pojedinačne institucije;
- proučavanjem izvještaja Ureda finansijske revizije o izvršenju budžeta institucija BiH;
- analiziranjem budžetskih zahtjeva institucija iz uzorka za vrijeme planiranja nabavki iz uzorka;
- analiziranjem dostavljenih tabela planiranih i provedenih JN od strane institucija iz uzorka o planiranim i provedenim javnim nabavkama za 2014. i 2015. godinu i analizom tabela dostavljenih Uredu u toku finansijske revizije 2016. godine;
- analiziranjem odluka VM o odobravanju projekata VKU;
- proučavanjem Zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine i podzakonskih akata, ali i propisa iz drugih oblasti koji su od značaja za predmetnu oblast;
- analizom planova JN dostavljenih od strane institucija iz uzorka i objavljenih na web stranicama institucija;



- proučavanjem popunjenih obrazaca o realizaciji zaključenih ugovora koje su institucije u obavezi da objavljuju;
- analizom tenderske dokumentacije odabranih postupaka javne nabavke i ukupne dokumentacije od pokretanja odabranih postupaka do odabira najpovoljnijeg ponuđača i zaključenja ugovora, broja ponavljanih postupaka, odnosa broja planiranih i realizovanih postupaka;
- analizom rješenja URŽ-a, prigovora i žalbi ponuđača;
- analizom podataka sa portala javnih nabavki (obavještenja o nabavci, ispravke obavještenja, obavještenja o dodjeli, obavještenja o poništenju postupaka javne nabavke).

Prikupljeni podaci su analizirani, međusobno u mogućoj mjeri upoređivani, sistematizovani i statistički obrađeni.

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

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

1.7. Struktura izvještaja

U poglavlju 1. predstavljeni su osnovni razlozi koji su opredijelili Ured da provede reviziju učinka u oblasti javnih nabavki u BiH. Predstavljena su i reviziona pitanja, obim i ograničenja revizije, kriterij revizije, te izvori i metode revizije.

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

U poglavlju 3. su prezentovani osnovni nalazi koji daju odgovor na reviziona pitanja.

Poglavlje 4. prezentuje zaključke revizije, odnosno odgovore na reviziona pitanja.

U poglavlju 5. su date preporuke Ureda za reviziju čijom implementacijom bi se u institucijama BiH osiguralo blagovremeno provođenje javnih nabavki i smanjio prostor za moguće ekonomske i društvene posljedice.



2. REGULATORNI OKVIR I OPIS PROCESA

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

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

2.1. Važnost javnih nabavki

Proces javne nabavke predstavlja jedan od najznačajnijih procesa u funkcionisanju institucija javnog sektora, te iz godine u godinu dobija sve veću ulogu u društvu.

Javne nabavke⁷ se tretiraju kao strateška funkcija⁸ i bitno područje javnih finansija i imaju zadatak da osiguraju ekonomične i efikasne postupke, racionalno trošenje finansijskih sredstava te postizanje „najbolje vrijednosti za uloženi novac“. U posljednje vrijeme se sve češće naglašava uloga javnih nabavki kao instrumenta za postizanje ciljeva politika države⁹.

Osnovna uloga javnih nabavki u državnoj upravi u BiH je podrška u provođenju i drugih bitnih procesa javne uprave. Javne nabavke su pomoćni alat institucijama u ostvarenju planiranih ciljeva i zadataka i bez dobro uređenog sistema javnih nabavki može se dovesti u pitanje ispunjenje nadležnosti i obaveza javnih institucija. Javna nabavka je ključan instrument za razvoj jedinstvenog tržišta i ostvarivanje pametnog, održivog i uravnoteženog rasta i razvoja¹⁰.

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

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

Može se reći da se u većini zemalja svijeta, uvođenjem posebne regulative koja uređuje postupke javnih nabavki, radi na umanjenju neracionalnosti i korupcije. Organi javne

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

⁸ Priručnik EUPPP - Obuka predavača javnih nabavki u BiH – prvi dio, Program podrške EU sistemu javnih nabavki u BiH – II faza, strana 17.

⁹ Otvorene javne nabavke u BiH – stanje i perspektive u svjetlu međunarodnih standarda, Podrška kreiranju Nacionalnog akcionog plana BiH u okviru Partnerstva za otvorenu vlast, *finansiranog od strane* Fonda otvoreno društvo BiH, koji provodi Transparency International BiH, Sarajevo, oktobar 2015. godine, stranica 3.

¹⁰ Smjernice za praktičare o izbjegavanju najčešćih pogrešaka u postupcima javne nabavke u okviru projekata finansiranih iz evropskih strukturnih i investicijskih fondova, Evropska komisija, 2015, Predgovor.



uprave putem javnih nabavki pravilno i domaćinski upravljaju javnim sredstvima, jer tim pristupom ispituju tržište, postupaju transparentno, osiguravaju pravičnu i aktivnu konkurenciju s ciljem najefikasnijeg korištenja javnih sredstava, a radi ispunjenja svoje nadležnosti i obaveza.

2.1.1. Blagovremenost javnih nabavki i njen značaj

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

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

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

Također, neblagovremenost ima uticaja i na neracionalno korištenje budžetskih sredstava. Za određene predmete nabavki, koji se ne stignu nabaviti u toku budžetske godine, postoji mogućnost da ne budu ponovo uvrštene u budžet za sljedeću godinu ili se dešava da se sredstva prenose u naredni period, što znači da su bila rezervisana bez potrebe i da su mogla biti utrošena za neke druge projekte koji su važni za građane BiH.

Blagovremenost se može promatrati iz dvije perspektive. Jedan oblik blagovremenosti je blagovremenost u preduzimanju aktivnosti koje su propisane ZJN, a drugi oblik blagovremenosti je postupanje institucija u pokretanju aktivnosti koje nisu regulisane zakonom i koje su ostavljene na slobodu institucijama.

Navedeno je prikazano u sljedećoj tabeli:

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

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

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH



2.2. Pravni okvir i organizacija procesa javnih nabavki

Zakonom o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine uređen je sistem javnih nabavki, te su istim definisana prava, dužnosti, odgovornosti i pravna zaštita učesnika u postupku javne nabavke, te nadležnost Agencije za javne nabavke BiH i Ureda za razmatranje žalbi BiH, institucija koje su nadležne za praćenje primjene navedenog Zakona i podzakonskih akata.

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

Proces javnih nabavki u BiH je decentralizovan, pri čemu svi pojedinačni ugovorni organi, odnosno institucije, bez obzira na veličinu, budžet i obim nabavke, sami za svoje potrebe provode postupke i vrše nabavku roba, usluga i radova.

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

Veliki budžetski korisnici su uglavnom organizovali odjele ili službe za javne nabavke, dok je kod drugih manjih i srednjih institucija različita praksa. U pojedinim institucijama su sistematizovana i popunjena radna mjesta službenika za javne nabavke, dok je u nekima slučaj da nema angažovanih na poslovima javnih nabavki, nego iste obavljaju drugi službenici. Ugovorni organ je dužan imenovati komisiju za nabavke¹⁴, a uspostavljanje i rad komisije regulisani su podzakonskim aktom koji je donijelo Vijeće ministara BiH.

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

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

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

¹² Član 2, stav 1, tačka a) ZJN, Sl. glasnik BiH, broj 39/14: "Ugovor o javnoj nabavci je ugovor s finansijskim interesom koji se zaključuje u pisanoj formi između jednog ili više dobavljača i jednog ili više ugovornih organa i ima za cilj nabavku robe, usluga ili izvođenja radova u okviru značenja ovog Zakona."

¹³ Član 19, stav 1, ZJN, Sl. glasnik BiH, broj 39/14.

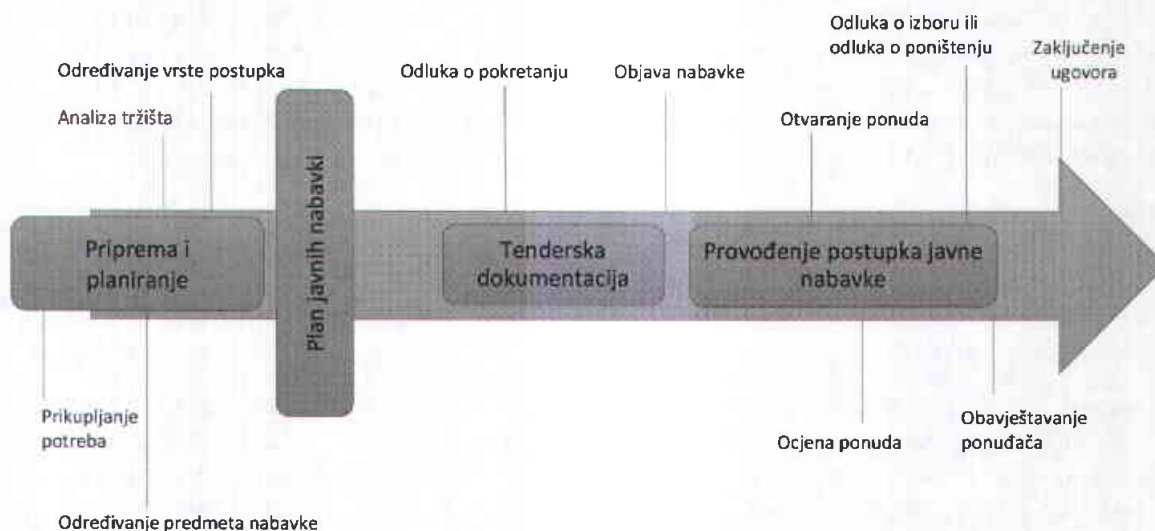
¹⁴ Za provođenje otvorenog postupka, ograničenog postupka, pregovaračkog postupka s objavom obavještenja i bez objave obavještenja, konkursa za izradu idejnog rješenja, takmičarskog dijaloga i konkurentskog zahtjeva za dostavljanje ponuda ugovorni organ obavezan je imenovati komisiju za nabavke.



što nije u skladu s principima dobrih praksi, pri čemu se teži razdvajanju i segregaciji dužnosti i obaveza.

U narednom shematskom prikazu predstavljene su osnovne faze provođenja javnih nabavki koje su bile u fokusu studije RU, od planiranja nabavki do zaključenja ugovora o javnoj nabavci.

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



Izvor: Ured za reviziju institucija BiH

2.3. Novi Zakon o javnim nabavkama

Aktuelni Zakon o javnim nabavkama je objavljen u aprilu 2014. godine, a njegova primjena je počela u novembru 2014. godine.

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

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



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

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

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

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

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

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

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



3. NALAZI

U ovom poglavlju prezentovani su osnovni nalazi do kojih se došlo tokom revizije. Prezentovani nalazi se odnose na blagovremenost institucija BiH u provođenju javnih nabavki, uzroke koji dovode do neblagovremenosti, kao i postojeće i moguće posljedice kašnjenja.

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁸ U analizu su uključene i četiri nabavke višegodišnjih kapitalnih ulaganja



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

Na osnovu analize testiranih 46 postupaka kontinuiranih nabavki iz uzorka, koji su kasnili, ukupne vrijednosti 13.809.777 KM, a čiji predmet nabavke je konstantno potreban ugovornom organu (naprimjer, hrana, gorivo, aviokarte, razna održavanja opreme i servisi, osiguranje itd.), utvrđena su značajna kašnjenja u vremenu zaključenja ugovora. Ovo znači da su protekli značajni periodi nabavljanja roba i usluga bez zaključenog ugovora, što je prikazano u narednoj tabeli.

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

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

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH

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

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

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

Navedeno može uzrokovati probleme u poslovanju institucija u toku godine za koju je nabavka predviđena, a dodatno su ove nabavke izložene riziku da u sljedećoj budžetskoj godini za njih ne budu odobrena budžetska sredstva. U određenim slučajevima, gdje institucije nisu uspjele završiti postupak do 31.12. tekuće godine, to je rezultovalo gubljenjem odobrenih sredstava kao npr. u slučaju javne nabavke sistema²⁰ za kontrolu

¹⁹ Kontinuirane javne nabavke su nabavke koje se ponavljaju svake godine, a periodične koje se javljaju po potrebi i ne nužno svake godine. Periodične nabavke su nabavke roba, usluga ili radova koji se vrše po potrebi, a zavise od drugih materijalnih propisa. Ove nabavke nemaju karakter tekućih izdataka, te se nabavljaju jednokratno i za iste je potrebno provesti proceduru do kraja budžetske godine i isporuku istih do kraja godine.

²⁰ Projekat je naknadno odobren i finansira se od strane Evropske komisije kroz IPA 2015.



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

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

Tabela 4: Kašnjenja javnih nabavki po vrsti postupka

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

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH

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

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

U narednoj tabeli su predstavljeni osnovni uzroci, koje je revizija identifikovala tokom analize provedenih javnih nabavki iz uzorka, posmatrani u devet institucija BiH iz uzorka revizije, u fazama planiranja i provođenja javne nabavke.

Tabela 5: Zajednički uzroci neblagovremenosti identifikovani u nabavkama iz uzorka

Osnovni razlozi kašnjenja u provođenju postupaka javne nabavke					
Slabosti u planiranju	Nedostatak adekvatnog istraživanja tržišta	Kasno pokretanje postupaka	Kasno preduzimanje aktivnosti nakon Odluke o pokretanju postupka	Slabosti tenderske dokumentacije	Izostanak evaluacije i aktivnosti na unapređenju procesa

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH

Kao što je iz tabele vidljivo, tokom revizije uočeni su zajednički uzroci neblagovremenosti javnih nabavki posmatrano kroz odstupanja od utvrđenih kriterija revizije. Navedeni uzroci su, u manjoj ili većoj mjeri, uočeni kod svih institucija iz uzorka. U većini slučajeva konačno kašnjenje je rezultat kumulativnog djelovanja navedenih razloga.



3.1. Priprema i planiranje javnih nabavki

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

3.1.1. Pripreme i planiranje postupaka javnih nabavki

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

Iako su u nekim institucijama sagovornici isticali da se aktivnosti na planiranju započinju u vrijeme planiranja budžeta, nisu prezentovani dokazi da se osim standardnih aktivnosti vezanih uz planiranje budžeta provode i aktivnosti koje utiču na blagovremenost provođenja postupaka javnih nabavki, koje osiguravaju da se odmah poslije usvajanja budžeta može započeti s aktivnostima na realizaciji planiranih javnih nabavki.

Osim Plana javnih nabavki, koji predstavlja zakonsku obavezu i kojeg institucije trebaju objaviti u zakonom propisanom roku²¹, institucije ne raspolažu internim planovima u kojima su određeni detaljniji rokovi za pojedine faze u provođenju postupaka i nosioci aktivnosti. Navedeno negativno utiče na mogućnost kontrolisanja izvršenja planiranih aktivnosti i utvrđivanje odgovornosti za realizaciju planova.

Od devet institucija iz uzorka, samo je Ministarstvo civilnih poslova propisalo internim pravilnikom navođenje detaljnijih rokova prije pokretanja postupka javne nabavke, ali, s obzirom na to da je pravilnik usvojen u oktobru 2016. godine, stvarni efekti na blagovremenost provođenja postupaka javnih nabavki će biti vidljivi u predstojećem periodu.

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

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

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

²² ALMS, MO i MCP.



U narednoj tabeli su prikazani krajnji rokovi za pokretanje postupaka za nabavke kod kojih postoji važeći ugovor.

Tabela 6: Rokovi za pokretanje postupaka za nabavke kod kojih postoji važeći ugovor

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

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

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

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

3.1.2. Izostanak analize tržišta

Analiza provedenih postupaka javnih nabavki je pokazala da institucije ne posvećuju dovoljno pažnje istraživanju tržišta. Istraživanje tržišta je važno s aspekta utvrđivanja procijenjene vrijednosti javne nabavke i prisutnosti konkurencije na tržištu, što opredjeljuje vrstu postupka za provođenje javne nabavke.

Analizirajući dostavljenu dokumentaciju, manji broj institucija je predvidio obavezu istraživanja tržišta, ali ne i fazu i vrijeme u kojem je taj korak potrebno preduzeti. Analiza tržišta, kao obavezan korak u procesu javne nabavke, nije spomenuta niti u ZJN, osim kod direktnog sporazuma.²³ Poređenja radi, ZJN Republike Hrvatske, koji je usklađen sa najnovijim direktivama EU, predvidio je obavezu ispitivanja tržišta prije pokretanja postupka javne nabavke, a u svrhu pripreme nabavke.²⁴ Iako nije utvrđena kao obaveza u ZJN, ovo je važna aktivnost ukoliko se želi kvalitetno provesti i završiti postupak javne nabavke. I pored toga što je novo zakonsko rješenje, prema kojem je moguće završiti postupak javne nabavke i sa samo jednom zadovoljavajućom ponudom²⁵, stvorilo

²³ Član 90. Zakona o javnim nabavkama BiH, Sl. glasnik BiH, broj 39/14.

²⁴ Član 198. Zakona o javnim nabavkama Republike Hrvatske, Narodne novine, broj 120/16.

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



pretpostavku za efikasnije provođenje javne nabavke²⁶, ipak su još uvijek prisutne druge vrste problema koje nastaju kao posljedica izostanka adekvatne analize tržišta. U prilog tome govori i rezultat analize koji pokazuje da je kod 22% postupaka, od ukupno 77, kao jedan od glavnih razloga za neblagovremenost identifikovan problem koji je posljedica slabosti u istraživanju tržišta, odnosno izostanka iste.

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

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

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

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

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

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

3.1.3. Nedostaci planova javnih nabavki

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

²⁶ Prema informacijama AJN, objavljenim u Godišnjem revizorskom izvještaju o glavnim nalazima i preporukama za 2016. godinu, oko 30% javnih nabavki je provedeno sa učestvovanjem jednog ponuđača. Za sada nema analiza koje govore o efektima ove odredbe zakona u pogledu smanjivanja konkurentnosti prilikom provođenja javnih nabavki.



Analizirajući donesene izmjene planova u 2016. godini uočeno je da se izmjene planova dešavaju i u posljednjem kvartalu godine, što naročito u slučajevima provođenja dodatne nabavke putem otvorenog postupka, a posebno kod nabavki koje se finansiraju iz kapitalnih izdataka, nosi sa sobom rizik da se nabavka neće moći realizovati do kraja godine i da će sredstva biti izgubljena. Tako su u Ministarstvu odbrane i Službi za zajedničke poslove uočena po tri ovakva slučaja (kapitalna nabavka putem otvorenog postupka u IV kvartalu).

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

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

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

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

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

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

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH na osnovu podataka institucija

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

Iz tabele je vidljivo da čak 89% postupaka nije završeno u skladu s planiranim rokom za završetak prema planu JN, što govori o slabostima planiranja i dovodi u pitanje smisao istog.

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



3.2. Aktivnosti institucija u fazi provođenja postupaka javnih nabavki

Pored slabosti u pripremi i planiranju postupaka javnih nabavki, koje imaju uticaj na blagovremenost provođenja postupaka JN, tokom revizije uočene su i slabosti u fazama provođenja postupaka JN²⁸: kašnjenja u pokretanju nabavke u odnosu na planirano, dugi vremenski razmaci između aktivnosti u fazi od donošenja odluke o pokretanju postupka do zaključenja ugovora, slabosti u pripremi i izradi tenderske dokumentacije, te nedostatku kontrolnih aktivnosti i evaluacije.

3.2.1. Kašnjenja u provođenju postupaka javnih nabavki u odnosu na planirane rokove i posljedice

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

3.2.1.1. Kasno pokretanje postupaka koji nisu završeni u planiranim rokovima

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

Odstupanje od planiranog pokretanja

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

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

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

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

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

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



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

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

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

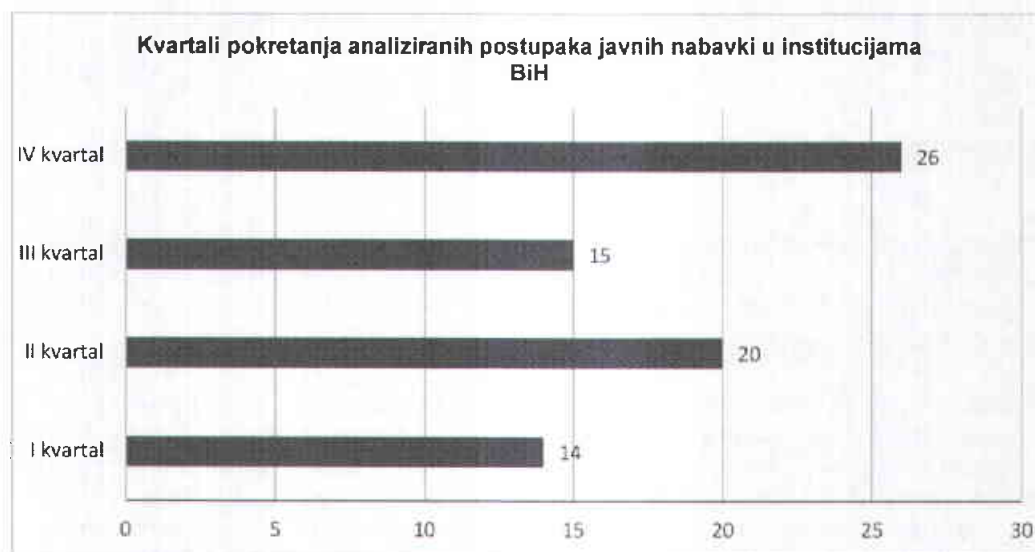
Tabela 9: Rasponi kašnjenja analiziranih postupaka u odnosu na planirani period pokretanja

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

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

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

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



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



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

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

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

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

U dva slučaja nabavka nije pokrenuta, a budžetska sredstva su bila blagovremeno odobrena, jer su prema ugovornom organu od interesa za ispunjenje nadležnosti. To su primjeri odgađanja pokretanja nabavke i nepokretanja nabavke uopće i uočeni su u Ministarstvu odbrane, i to nabavka softverskih licenci u vrijednosti od 270.000 KM i nabavka opreme i uspostava integrisanog videokalibracionog sistema za Ministarstvo odbrane i Oružane snage u vrijednosti od 290.000 KM. Oba postupka su bila pripremljena za pokretanje u IV kvartalu.

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

Odstupanja kod kontinuiranih nabavki

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

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



U narednoj tabeli dajemo pregled postupanja institucija u pogledu kontinuiranih javnih nabavki.

Tabela 10: Prikaz broja kontinuiranih javnih nabavki pokrenutih prije i nakon isteka prethodnog ugovora

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

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH na osnovu podataka institucija

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

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

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

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

Tabela 11: Vrijeme pokretanja postupaka kontinuiranih nabavki

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

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH na osnovu podataka institucija

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



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

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

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

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

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

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

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

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

Tabela 12: Prikaz raspona dana od odluke o pokretanju do objave nabavke

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

3.2.2. Tenderska dokumentacija kao uzrok neblagovremenog provođenja javne nabavke

Tenderska dokumentacija se zbog neadekvatne vremenske procjene perioda koji je potreban za njenu izradu, pojavljuje kao razlog za poništenje postupaka javne nabavke u fazi provođenja.

Analiza je pokazala da se tenderska dokumentacija po najmanje dva osnova pojavljuje kao prepreka blagovremenom provođenju javne nabavke.

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

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

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

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



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

3.2.3. Izostanak evaluacije i aktivnosti na unapređenju procesa

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

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

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

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

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



4. ZAKLJUČCI

Ured za reviziju institucija BiH je izvršio reviziju učinka blagovremenosti institucija BiH u provođenju javnih nabavki ispitujući aktivnosti institucija u dijelu procesa gdje o vremenu preduzimanja aktivnosti odlučuju samostalno, odnosno u dijelovima procesa javnih nabavki gdje rokovi za preduzimanje aktivnosti nisu propisani ZJN, nego o tome odluku donose same institucije.

Revizija je pokazala da institucije BiH ne preduzimaju uvijek adekvatne i blagovremene aktivnosti kako bi osigurale da se javne nabavke provedu blagovremeno, zbog čega je u svim institucijama iz uzorka prisutno kašnjenje kod određenih javnih nabavki, što ima društvene i ekonomske posljedice, koje gotovo uvijek, direktno ili indirektno, osjećaju građani BiH. Neblagovremena nabavka na primjeru institucija iz uzorka ovog izvještaja može dovesti u pitanje zaštitu zdravlja stanovništva BiH uslijed kašnjenja osiguranja sigurnih, kvalitetnih i jeftinih lijekova, sigurnost građana zbog propusta prilikom graničnih kontrola, zatim vojnu spremnost, pomoć civilima u situacijama poplava, požara i sl. Osim toga, neblagovremeno provođenje javnih nabavki u određenim slučajevima otvara prostor za korupciju.

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

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

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

Razlozi koji dovode do neblagovremenosti identifikovani su i u fazi planiranja javnih nabavki i u fazi provođenja postupaka javnih nabavki, o čemu govore zaključci navedeni u nastavku.

4.1. Institucije nisu preduzimale adekvatne aktivnosti u fazi planiranja javnih nabavki

Institucije pri planiranju javnih nabavki ne uzimaju u obzir rizike koji se mogu pojaviti prilikom provođenja postupaka, kao što su nezainteresovanost ponuđača za učešće u postupku, neprihvatljivost blagovremeno zaprimljenih ponuda, nedostavljanje potrebnog



broja prihvatljivih ponuda, nemogućnost realizacije postupka do isteka prethodnog ugovora ili nezavršetak postupka do kraja budžetske godine i druge. U uslovima gdje su utvrđena veoma precizna pravila za osiguranje potrebnih sredstava, institucijama nije ostavljeno puno prostora za improvizaciju, te se stoga blagovremeno i kvalitetno planiranje nameće kao imperativ.

Sam proces planiranja javnih nabavki unutar institucija BiH nije organizovan na jedinstven način, pri čemu je svakoj od institucija BiH prepušten na slobodu način kada će i kako planirati nabavke. Određene institucije BiH započinju sa planiranjem nabavki znatno prije usvajanja budžeta, smatrajući da planiranje nabavke predstavlja osnovu za izradu budžetskog zahtjeva, dok druge institucije ove aktivnosti preduzimaju tek nakon usvajanja budžeta.

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

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

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

Iako je Zakonom iz 2014. godine uvedena obaveza objavljivanja planova javnih nabavki, čime je unaprijeđena transparentnost u oblasti javnih nabavki, ipak su izostale veće koristi u pogledu blagovremenosti provođenja postupaka.

4.2. U fazi realizacije javnih nabavki institucije ne preduzimaju uvijek potrebne aktivnosti za blagovremeno provođenje postupaka

Osim uočenih slabosti u planiranju provođenja postupaka javnih nabavki, revizija je pokazala da institucije BiH ni u fazi provođenja postupaka javnih nabavki ne preduzimaju uvijek adekvatne aktivnosti u cilju blagovremenog provođenja postupaka nabavki.

Revizija je pokazala da institucije u dijelu u kojem samostalno odlučuju o vremenu pokretanja aktivnosti ne preduzimaju uvijek aktivnosti blagovremeno. Ovo je posebno izraženo kod kontinuiranih javnih nabavki gdje se pokazalo da su postupci pokretani neposredno prije ili nakon isteka roka važenja ugovora sa postojećim dobavljačima, te su nabavke vršene od postojećih dobavljača bez sklopljenog ugovora ili sa produženjem važenja postojećeg ugovora uz ugovornu klauzulu koju ne poznaje ZJN i to u



vremenskom periodu čak i preko godinu dana. Pokazalo se i to da klauzula „...ili najkasnije do sklapanja ugovora sa novim dobavljačem“ djeluje destimulativno, jer su svi testirani ugovori sa ovom klauzulom produžavani za nekoliko mjeseci.

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

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

Tokom revizije uočeni su i drugi razlozi neblagovremenosti, kao što su veliki rasponi unutar faze provođenja postupaka javne nabavke, od momenta donošenja odluke o pokretanju postupka do momenta zaključenja ugovora.

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

Izostanak adekvatnog sistema praćenja planova nabavki predstavlja značajnu boljku u sistemu javnih nabavki u BiH. Evaluacija realizacije i izvršenja planova javnih nabavki se ne vrši na sistematičan način. Institucije BiH nisu obavezne vršiti analizu realizacije planova javnih nabavki, niti o rezultatima analiza izvještavati neku od nadležnih institucija u BiH. S obzirom na često ponavljanje istih grešaka u provođenju postupaka nabavki nedostatak koncepta učenja na greškama ili koncepta naučenih lekcija je evidentan.



5. PREPORUKE

U cilju povećanja odgovornosti institucija u pogledu blagovremenog provođenja postupaka javnih nabavki i uspostave sistema koji potiče blagovremeno postupanje institucija u toku provođenja javnih nabavki, daju se određene preporuke koje VM BiH i institucijama BiH, koje je obuhvatio ovaj Izvještaj, mogu pomoći da budu blagovremene u provođenju javnih nabavki, a nadležnim institucijama da osiguraju i pomognu pravilno i blagovremeno provođenje javnih nabavki. Mišljenja smo da su preporuke primjenjive i na ostale institucije BiH.

Preporuke Vijeću ministara BiH:

- Uspostaviti mehanizme koji će osigurati pouzdane, tačne i potpune podatke o planiranim i provedenim postupcima javnih nabavki na nivou institucija BiH koji će, pored ostalog, biti podloga za analizu blagovremenosti institucija u planiranju i provođenju postupaka javnih nabavki.
- Uspostaviti sistem izvještavanja o planiranim i provedenim javnim nabavkama, razlozima neprovođenja ili kašnjenja u provođenju postupaka javnih nabavki, s ciljem jačanja odgovornosti institucija BiH.

Preporuke institucijama BiH:

- Unaprijediti proces planiranja javnih nabavki.
Ovo podrazumijeva da je potrebno da izrade ili ažuriraju interne akte koji bi sadržavali detaljan opis procesa javnih nabavki, a proces planiranja započnu još u vrijeme planiranja budžeta, kako bi se odmah nakon usvajanja budžeta moglo početi sa aktivnostima na provođenju plana i tako stvoriti pretpostavke za njihovo blagovremeno završavanje.
- Izraditi i dokumentovati analizu tržišta i procjenu rizika za svaki postupak javne nabavke prije sastavljanja plana javne nabavke.
Ovo podrazumijeva analizu koja obuhvata podatke o rokovima isteka važećih ugovora, izbor postupka javne nabavke, raspoloživost i kvalitet kadrova i mogućnost njihove fokusiranosti, složenost postupaka, predviđanja mogućih žalbenih postupaka, određivanje prioriteta institucije.
- Osigurati da planovi javnih nabavki budu u funkciji efikasnog provođenja postupaka javnih nabavki.
Ovo podrazumijeva i utvrđivanje realnih rokova za početak i završetak provođenja javnih nabavki, a naročito za početak kako bi se već u startu stvorile pretpostavke za blagovremen završetak javnih nabavki.
- Izraditi precizne interne planove aktivnosti na provođenju postupaka javnih nabavki sa jasno naznačenim rokovima za pokretanje svake od aktivnosti, nosiocima aktivnosti, te rokom za završetak postupka, kako bi se stvorile pretpostavke za kontrolu procesa i utvrđivanje odgovornosti.
- Veće institucije u cilju blagovremenosti trebaju izraditi hodogram i rokove za kolanje dokumentacije u vezi sa javnim nabavkama unutar institucije, kako bi se



izbjeglo zadržavanje i usporavanje predmeta u određenim organizacionim jedinicama institucije.


- Periodično u toku godine analizirati dinamiku provođenja postupaka i blagovremeno donositi mjere za prevazilaženje uočenih problema u cilju osiguranja blagovremene nabavke roba, usluga i radova.
- Na kraju godine vršiti završnu analizu realizacije plana kako bi u narednom ciklusu bili otklonjeni eventualni problemi koji su uticali na blagovremenost i tako spriječiti njihovo ponavljanje u budućnosti.
- Do donošenja drugačijih uputstava, u izvještajima o radu, izvještavati nadležne institucije o realizaciji planova, sa posebnim osvrtom na planirane i realizovane rokove, kašnjenja i nerealizovane nabavke s adekvatnim obrazloženjima.

Ured za reviziju preporučuje Parlamentu BiH da:

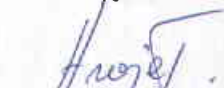
- razmotri mogućnost povećanja odgovornosti menadžmenta institucija BiH u slučajevima dugogodišnjeg neuspjelog provođenja nabavki, koje su često i velike vrijednosti i od značaja za BiH.

Tim revizije učinka:


Jasmina Okanović, vođa tima


Milan Milović, član tima

**Rukovodilac Odjela
revizije učinka**


Hrvoje Tvrtković

**Rukovodilac Odjela za kontrolu
kvaliteta, metodologiju i
planiranje revizije učinka**


Radivoje Jeremić





PRILOZI



Prilog br. 1: Pregled 77 analiziranih postupaka javne nabavke

Redni broj	Naziv postupka javne nabavke	Godina	Vrsta postupka	Vrijednost u KM
1.	Farmaceutski proizvodi, lot : reagensi za LAL	2014.	otvoreni	57.000
2.	FARMACEUTSKI proizvodi lot 10 HEMIHALIJE 1 (Acetonitril i Methanol)	2014.	otvoreni	47.800
3.	Dodaci za aparat STERITEST MILIPORE lot 10	2014.	otvoreni	47.000
4.	Laboratorijska oprema – AUTOKLAV	2014.	otvoreni	110.000
5.	Kompjuterski potrošni materijal	2015.	otvoreni	34.000
6.	Medicinski proizvodi, lot 13 MIKROBIOLOŠKE PODLOGE, SUPSTANCE I INDIKATORI	2015.	otvoreni	17.094
7.	Održavanje i podrška za softversku aplikaciju za prijavu neželjenih dejstava – farmakovigilansa	2015.	pregovarački bez objave	36.000
8.	Održavanje softverske aplikacije Ready i Nees	2015.	pregovarački bez objave	210.600
9.	Čuvanje rezervnih kopija baza podataka	2015.	konkurentski	24.000
10.	Molersko-farbarski radovi	2015.	konkurentski	32.457
11.	Čuvanje rezervnih kopija baza podataka	2016.	konkurentski	21.795
12.	Gorivo	2016.	otvoreni	135.000
13.	Standardi za internu validaciju – laboratorijski reagensi	2016.	otvoreni	45.299
14.	Softverska aplikacija za prijavu neželjenih dejstava	2016.	otvoreni	34.188
ALMS	UKUPNO			852.233
15.	Servis vozila	2014.	konkurentski	20.000
16.	Osiguranje vozila	2016.	konkurentski	11.000
17.	Servis vozila	2016.	konkurentski	15.000
ASSUK	UKUPNO			46.000
18.	Sistem za kontrolu i evidenciju motornih vozila na graničnim prijelazima za potrebe GP	2014.	otvoreni	680.000
19.	Gorivo lot 1 sukcesivna isporuka goriva na lokaciji Čapljina	2014.	otvoreni	59.276
20.	Hrana za pse, oprema za preventivnu zaštitu i igru službenih pasa	2015.	otvoreni	105.500
21.	Osiguranje imovine i objekata	2015.	otvoreni	700.000
22.	Obilježavanje motornih vozila i plovila	2015.	konkurentski	80.000
23.	Servis vozila	2016.	otvoreni	1.453.000
GP	UKUPNO			3.077.776
24.	Nabavka aviokarata	2014.	konkurentski	31.000
25.	Nabavka aviokarata	2015.	konkurentski	25.640
26.	Motorno gorivo	2016.	konkurentski	15.000
IM	UKUPNO			71.640
27.	Nabavka usluga špedicije	2014.	otvoreni	60.000
28.	Nabavka aviokarata	2015.	otvoreni	240.000
29.	Nabavka usluga održavanja vozila	2015.	konkurentski	40.000
MCP	UKUPNO			340.000
30.	Pružanje usluga servisiranja (remont) r/d, sklopova i agregata: svi helikopteri	2014.	otvoreni	250.000
31.	Pružanje usluga servisiranja (remont) r/d, sklopova i agregata: svi helikopteri	2015.	pregovarački s objavom	450.000
32.	Nabavka rezervnih dijelova i potrošnog materijala za helikoptere	2016.	otvoreni	452.000
33.	Remont helikoptera Mi-8	2014.	pregovarački s objavom	7.480.000
34.	Usluge održavanja vatrogasnih sredstava i opreme	2014.	otvoreni	87.700
35.	Ugovaranje nabavke roba klase II (policijska, vojna i zaštitna oprema)	2015.	otvoreni	369.787
36.	Ugovaranje nabavke roba klase II (policijska, vojna i zaštitna oprema)	2016.	otvoreni	458.218
37.	Nabavka opreme i uspostava integrisanog videokalibracionog sistema za MO i OS	2015.	otvoreni	290.000



Blagovremenost postupaka javnih nabavki u institucijama BiH

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



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

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

Izvor: Godišnji izvještaji o zaključenim ugovorima o javnim nabavkama Agencije za javne nabavke BiH za 2014, 2015. i 2016. godinu



Prilog br. 3: Reference

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

