



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: salbih@bih.net.ba

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

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

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: salbih@bih.net.ba

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

PRIMLJENO: 12.12.2017			
Šifra dokumenta	Klasifikaciona oznaka	Redni broj	Broj priloga
01/01/4-16-1-28	70/17		

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



ИЗВЈЕШТАЈ РЕВИЗИЈЕ УЧИНКА

БЛАГОВРЕМЕНОСТ ПОСТУПАКА ЈАВНИХ НАБАВКИ У ИНСТИТУЦИЈАМА БИХ

Број: 01-02-03-10-16-1-1106/17

Сарајево, октобар 2017. године



Благовременост поступака јавних набавки у институцијама БиХ

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

Ревизија је извршена с циљем да се утврди кашњење поступака јавних набавки у институцијама БиХ у односу на прописане и утврђене рокове, те да се укаже на главне узроке који доводе до неблаговременог провођења поступака јавних набавки у институцијама БиХ и посљедице таквог стања. Ревизија је проведена на узорку од девет институција.

Ревизија је показала да институције БиХ не предузимају увијек адекватне и благовремене активности како би обезбиједиле да се јавне набавке проведу благовремено, због чега је у свим институцијама из узорка присутно кашњење код одређених јавних набавки, што има друштвене и економске посљедице, које готово увијек, директно или индиректно, осјећају грађани БиХ.

Планови јавних набавки у институцијама БиХ нису у функцији благовременог провођења јавних набавки. У прилог томе говоре и подаци да је скоро 60% поступака јавних набавки из узорка покренуто након планираних рокова, што је један од првих разлога њиховог кашњења. Приближно 90% поступака није завршено у роковима који су предвиђени плановима јавних набавки.

Осим уочених слабости у планирању за провођење поступака јавних набавки, ревизија је показала да институције БиХ ни у фази провођења поступака јавних набавки не предузимају увијек адекватне активности у циљу благовременог провођења поступака набавки. Од 46 континуираних набавки које су касиле, око 40% истих је покренуто након истека претходног уговора, те су набавке вршене од постојећих добављача без склопљеног уговора или са продужењем важења постојећег уговора уз уговорну клаузулу коју не познаје ЗЈН и то у временском периоду чак и преко годину дана.

Кашњења поступака јавне набавке се одражавају на могућност институција да остварују циљеве због којих су основане, доводе до неоправданог продужења уговора са постојећим добављачима, те у неким случајевима до губитка одобрених средстава за набавку потребне робе, услуге или радова што уједно значи и неефикасно управљање буџетским средствима, јер су она могла бити искориштена за задовољење других потреба институција и грађана БиХ.

Евидентно је да постојећи систем у којем нису обезбијеђени механизми контроле и утврђивања одговорности за неблаговременост омогућује да институције буду инертне у погледу достизања прописаних и утврђених рокова за завршетак јавних набавки. Код свих институција из узорка је уочено да евиденције не садрже потпуне и поуздане информације које омогућују квалитетно праћење благовремености проведених поступака јавних набавки.

22. The following information is for your information only. It is not to be used for any other purpose.

At the time of the investigation, the following information was obtained from the records of the Department of the Interior, Bureau of Land Management, and the Bureau of Reclamation, regarding the land in question.

The land in question is located in the State of California, County of [redacted], and is owned by [redacted]. The land is situated in the [redacted] section of the [redacted] township, [redacted] range, [redacted] meridian.

The land is currently being used for [redacted] purposes. The land is situated in the [redacted] section of the [redacted] township, [redacted] range, [redacted] meridian.

The following information was obtained from the records of the Department of the Interior, Bureau of Land Management, and the Bureau of Reclamation, regarding the land in question.

The land in question is located in the State of California, County of [redacted], and is owned by [redacted]. The land is situated in the [redacted] section of the [redacted] township, [redacted] range, [redacted] meridian.

The land is currently being used for [redacted] purposes. The land is situated in the [redacted] section of the [redacted] township, [redacted] range, [redacted] meridian.

The following information was obtained from the records of the Department of the Interior, Bureau of Land Management, and the Bureau of Reclamation, regarding the land in question.

The land in question is located in the State of California, County of [redacted], and is owned by [redacted]. The land is situated in the [redacted] section of the [redacted] township, [redacted] range, [redacted] meridian.

The land is currently being used for [redacted] purposes. The land is situated in the [redacted] section of the [redacted] township, [redacted] range, [redacted] meridian.

The following information was obtained from the records of the Department of the Interior, Bureau of Land Management, and the Bureau of Reclamation, regarding the land in question.

The land in question is located in the State of California, County of [redacted], and is owned by [redacted]. The land is situated in the [redacted] section of the [redacted] township, [redacted] range, [redacted] meridian.

The land is currently being used for [redacted] purposes. The land is situated in the [redacted] section of the [redacted] township, [redacted] range, [redacted] meridian.

The following information was obtained from the records of the Department of the Interior, Bureau of Land Management, and the Bureau of Reclamation, regarding the land in question.

The land in question is located in the State of California, County of [redacted], and is owned by [redacted]. The land is situated in the [redacted] section of the [redacted] township, [redacted] range, [redacted] meridian.



Након проведене ревизије, Канцеларија за ревизију је дала одређене препоруке Савјету министара БиХ, Парламенту БиХ и институцијама из узорка, али и свим другим институцијама БиХ, за које ревизија сматра да могу примијенити препоруке.

Канцеларија за ревизију је, у складу с одредбама Закона о ревизији институција Босне и Херцеговине, доставила нацрт извјештаја институцијама које су биле обухваћене проведеном ревизијом уз могућност очитовања на налазе и закључке обављене ревизије. У законсм прописаном року своје коментаре је доставила Гранична полиција БиХ. Остале институције из узорка се нису очитовале на нацрт извјештаја. Након разматрања пристиглих коментара, израђен је коначан извјештај о проведеној ревизији учинка.

ГЕНЕРАЛНИ РЕВИЗОР

Драган Вранкић

ЗАМЈЕНИК
ГЕНЕРАЛНОГ РЕВИЗОРА

Јасмин Пилица



ЗАМЈЕНИК
ГЕНЕРАЛНОГ РЕВИЗОРА

Ранко Крсман



Садржај

ИЗВРШНИ РЕЗИМЕ	6
1. УВОД	9
1.1. Позадина проблема	9
1.2. Циљ ревизије	10
1.3. Ревизиона питања	10
1.4. Критеријуми ревизије	11
1.5. Обим и ограничења ревизије	12
1.6. Извори и методе ревизије	13
1.7. Структура извјештаја	14
2. РЕГУЛАТОРНИ ОКВИР И ОПИС ПРОЦЕСА	16
2.1. Важност јавних набавки	16
2.1.1. Благовременост јавних набавки и њен значај	17
2.2. Правни оквир и организација процеса јавних набавки	18
2.3. Нови Закон о јавним набавкама	20
3. НАЛАЗИ	21
3.1. Припрема и планирање јавних набавки	24
3.1.1. Припреме и планирање поступака јавних набавки	24
3.1.2. Изостанак анализе тржишта	26
3.1.3. Недостаци планова јавних набавки	27
3.2. Активности институција у фази провођења поступака јавних набавки	28
3.2.1 Кашњења у провођењу поступака јавних набавки у односу на планиране рокове и посљедице	29
3.2.1.1. Касно покретање поступака који нису завршени у планираним роковима	29
3.2.1.2. Кашњења у фази од момента доношења одлуке о покретању поступка до момента закључивања уговора	33
3.2.2. Тендерска документација као узрок неблаговременог провођења јавне набавке	35
3.2.3. Изостанак евалуације и активности на унапређењу процеса	36
4. ЗАКЉУЧЦИ	37
4.1. Институције нису предузимале адекватне активности у фази планирања јавних набавки	38
4.2. У фази реализације јавних набавки институције не предузимају увијек потребне активности за благовремено провођење поступака	39
5. ПРЕПОРУКЕ	40
Прилози	42



КОРИШТЕНЕ СКРАЋЕНИЦЕ

Скраћеница	Пуни назив
АЈН	Агенција за јавне набавке Босне и Херцеговине
АЛМС	Агенција за лијекове и медицинска средства Босне и Херцеговине
АШСУК	Агенција за школовање и стручно усавршавање кадрова Босне и Херцеговине
БДП	Бруто домаћи производ
БиХ	Босна и Херцеговина
ЕУ	Европска унија
ГП	Гранична полиција Босне и Херцеговине
ИМ	Институт за метрологију Босне и Херцеговине
INTOSAI	<i>International Organisation of Supreme Audit Institutions</i> – Међународна организација врховних ревизионих институција
ISSAI	<i>International Standards of Supreme Audit Institutions</i> – Међународни стандарди врховних ревизионих институција
ЈН	Јавна набавка
ЈРЈН	Јединствени рјечник јавних набавки
КМ	Конвертибилна марка
МЦП	Министарство цивилних послова Босне и Херцеговине
МО	Министарство одбране Босне и Херцеговине
МБ	Министарство безбједности Босне и Херцеговине
МИП	Министарство иностраних послова Босне и Херцеговине
Парламент БиХ	Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине
РРА	<i>Parallel performance audit</i> – паралелна ревизија учинка
РУ	Ревизија учинка
СЗП	Служба за заједничке послове институција Босне и Херцеговине
ТД	Тендерска документација
КРЖ	Канцеларија за разматрање жалби Босне и Херцеговине
Канцеларија	Канцеларија за ревизију институција Босне и Херцеговине
ВКУ	Вишегодишња капитална улагања
СМ	Савјет министара БиХ
ЗЈН	Закон о јавним набавкама Босне и Херцеговине



ИЗВРШНИ РЕЗИМЕ

Канцеларија за ревизију институција БиХ провела је ревизију учинка са фокусом на благовременост институција у провођењу јавних набавки. Ревизијом се испитивало предузимају ли институције БиХ благовремено одговарајуће активности у фази планирања и фази провођења јавних набавки, колика су кашњења у провођењу, те последице таквог стања. Основни разлози за провођење ове студије били су показатељи о постојању проблема у овој области, значају појединих набавки за друштво и извјештаји финансијске ревизије Канцеларије. У наставку се презентују најзначајнији налази, закључци и препоруке, који су резултат ове студије.

Налази и закључци:

Основни узроци које је ревизија идентификовала током анализе проведених јавних набавки из узорка, посматрани у девет институција БиХ из узорка ревизије, у фазама планирања и провођења јавне набавке су: слабости у планирању, изостанак адекватног истраживања тржишта, кашњење у покретању поступака, касно предузимање активности након Одлуке о покретању поступка, слабости тендерске документације, те изостанка евалуације и активности на унапређењу процеса.

На основу евиденција и података који су достављани ревизији у току студије, уочено је да исти не садрже потпуне и поуздане информације које омогућују квалитетно праћење благовремености проведених поступака јавних набавки.

Одступања су уочена како код капиталних и текућих издатака, тако и код свих врста поступака који су прегледани, отворених, конкурентских и преговарачких поступака.

Процес планирања јавних набавки унутар институција БиХ није организован на јединствен начин. У планирању нису узимани у обзир историјски подаци о трајању појединих поступака, а нису се десиле ни значајније организационе промјене које би ишле у прилог оптимистичнијем планирању. Установљено је да институције при планирању јавних набавки и изради Плана ЈН не узимају у довољној мјери у обзир могуће ризике који се могу појавити приликом провођења поступака и који могу утицати на понављање поступака и могућност настанка жалбеног поступка, што значајно продужава трајање поступка и повећава ризик да се набавка неће провести у потребном року.

Утврђено је да изостанак адекватне анализе тржишта у великој мјери придонosi неблаговременом провођењу јавних набавки. Ревизија је установила да је у 22% прегледаних поступака као један од главних разлога за неблаговременост идентификован проблем који је последица изостанка анализе тржишта. Институције БиХ не документују анализе о истраживању тржишта, иако тврде да су исте проведене за сваки поступак посебно, ниједан од 77 прегледаних поступака није у спису садржавао документовану анализу тржишта.

Планови јавних набавки у институцијама БиХ нису у функцији благовременог провођења јавних набавки. Чак 61% поступака са доступним подацима планираног покретања је покренуто након планираног рока у Плану ЈН, а преко 35% анализираних поступака је покренуто у посљедњем кварталу године у којој су планирани да буду завршени.



Приближно 90% поступака није завршено у роковима који су предвиђени у плановима ЈН. Тако су планирани рокови премашени у распону од 30 до 485 дана, а у неким случајевима нису ни завршени, односно поступци су отказани или слично.

Од 46 континуираних набавки које су касниле, око 40% истих је покренуто након истека претходног уговора, те су набавке вршене од постојећих добављача без склопљеног уговора или са продужењем важења постојећег уговора уз уговорну клаузулу коју не познаје ЗЈН и то у временском периоду чак и преко годину дана.

Касно покретање поступака је узроковало кашњење набавки из капиталних издатака, а у неким ситуацијама и губитак одобрених средстава, што је индиректно имало посљедице и по грађане.

Распони од покретања набавке до објаве набавке су се кретали до преко 200 дана, затим од момента отварања понуда до одлуке о избору/поништењу поступка код 28% поступака је било потребно више од 50 дана за предузимање активности, а између одлуке о избору и момента закључења уговора код 36% поступака је било потребно преко 51 дан. У времену, које је искључиво зависило од поступања уговорног органа, јер није било жалбеног поступка пред КРЖ, било је необјашњиво дугих периода од одлуке о избору најповољнијег понуђача до закључења уговора. Највећи распони су се кретали између 80 и 100 дана.

Као додатни разлог за кашњење поступака уочене су слабости у тендерској документацији, што потврђује 14% прегледаних поступака јавне набавке у којима је КРЖ поништила у цијелости тендерску документацију, односно поништила у цијелости поступак јавне набавке.

Институције БиХ у улози уговорног органа нису у довољној мјери проводиле нити примијениле анализе планова из претходне године, нити су у довољној мјери анализирале реализоване уговоре с циљем израде реалистичног и објективног плана јавних набавки за сљедећу годину.

Препоруке:

Након проведене ревизије, Канцеларија за ревизију је дала одређене препоруке СМ БиХ и институцијама из узорка. Мишљења смо да су препоруке примјениве и на остале институције БиХ.

Препоруке за Савјет министара БиХ:

- Успоставити механизме који ће обезбиједити поуздане, тачне и потпуне податке о планираним и проведеним поступцима јавних набавки на нивоу институција БиХ који ће, поред осталог, бити подлога за анализу благовремености институција у планирању и провођењу поступака јавних набавки.
- Успоставити систем извјештавања о планираним и проведеним јавним набавкама, разлозима непровођења или кашњења у провођењу поступака јавних набавки, с циљем јачања одговорности институција БиХ.

Препоруке институцијама БиХ:

- Унаприједити процес планирања јавних набавки.
- Израдити и документовати анализу тржишта и процјену ризика за сваки поступак јавне набавке прије састављања плана јавне набавке.



- Обезбиједити да планови јавних набавки буду у функцији ефикасног провођења поступака јавних набавки.
- Израдити прецизне интерне планове активности на провођењу поступака јавних набавки са јасно назначеним роковима за покретање сваке од активности, носиоцима активности, те роком за завршетак поступка, како би се створиле претпоставке за контролу процеса и утврђивање одговорности.
- Веће институције у циљу благовремености требају израдити ходограм и рокове за колање документације у вези с јавним набавкама унутар институције, како би се избјегло задржавање и успоравање предмета у одређеним организационим јединицама институције.
- Периодично у току године анализирати динамику провођења поступака и благовремено доносити мјере за превазилажење уочених проблема у циљу обезбјеђења благовремене набавке роба, услуга и радова.
- На крају године вршити завршну анализу реализације плана како би у наредном циклусу били отклоњени евентуални проблеми који су утицали на благовременост и тако спријечити њихово понављање у будућности.
- До доношења другачијих упутстава, у извјештајима о раду, извјештавати надлежне институције о реализацији планова, са посебним освртом на планиране и реализоване рокове, кашњења и нереализоване набавке с адекватним образложењима.

Канцеларија за ревизију препоручује Парламенту БиХ да:

- размотри могућност повећања одговорности менаџмента институција БиХ у случајевима дугогодишњег неуспјелог провођења набавки, које су често и велике вриједности и од значаја за БиХ.



1. УВОД

1.1. Позадина проблема

Вриједност јавних набавки на нивоу институција БиХ у протекле три године износила је више од 435 милиона КМ. У просјеку, годишњи износ јавних набавки на нивоу институција БиХ износи најмање 15% годишњег буџета институција БиХ.¹

Систем јавних набавки има задатак да обезбиједи да се робе, радови и услуге потребне за функционисање институција БиХ набаве по најповољнијим условима уз задовољавајући ниво квалитета. Оваква набавка обезбјеђује да се средства пореских обвезника, грађана, троше рационално и да грађани истовремено добију квалитетну услугу.

Проблеми који се јављају у јавним набавкама предмет су различитих истраживања и стално су у фокусу јавности. Бројне невладине организације и медији континуирано указују на различите аспекте проблема у овој области². Финансијска ревизија Канцеларије, такође континуирано, указује на проблеме које уочава током ревизије финансијских извјештаја.³

Један од важних сегмената у јавним набавкама у којем се уочавају проблеми јесте и благовременост набављања потребних роба, услуга и радова.

За институције је веома важно да робу, радове и услуге набаве благовремено, а посебно оне које су важне за остваривање њихових основних циљева. Неблаговременост у провођењу јавних набавки директно утиче на ефикасност управљања буџетским средствима, а у већини случајева, под условом да је набавка стварно оправдана, има и негативне ефекте за грађане, који су новац за финансирање институција издвојили како би од њих добили благовремену услугу.

Колико је важна благовременост у јавним набавкама најбоље се могло видјети протеклих мјесеци када грађани БиХ нису могли на вријеме добити пасоше⁴, као и код кашњења у реализацији уговора за набавку горива, гдје су стручњаци изјављивали да је угрожена спремност Оружаних снага БиХ, посебно у ситуацијама пружања помоћи цивилном становништву у вријеме

¹ Према годишњим извјештајима о закљученим уговорима у поступцима јавних набавки, које израђује Агенција за јавне набавке БиХ, у 2014. години је закључено уговора у вриједности од 168.003.315 КМ, у 2015. години 115.440.485 КМ, а у 2016. години 152.761.787 КМ. Износ јавних набавки је преузет из Годишњег извјештаја о закљученим уговорима у поступцима јавних набавки који израђује Агенција за јавне набавке БиХ и исти не представља укупна јавна средства која су институције власти, правна лица, секторски уговорни органи и асоцијације, на свим нивоима власти у БиХ користили за набавку роба, пружање услуга и извођење радова, јер годишњи извјештај је урађен на основу података добијених из објављених обавјештења о додјели уговора и достављених извјештаја за додијељене уговоре малих вриједности од стране регистрованих уговорних органа у систему „е-набавке“.

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

³ Пропусти и проблеми везани за јавне набавке су код финансијске ревизије један од најчешћих основа за мишљење с резервом, као и за мишљење са скретањем пажње. У предстудијским истраживањима урађена је анализа извјештаја финансијске ревизије институција БиХ за 2013, 2014. и 2015. годину, у дијелу који се односи на јавне набавке, која је показала да је од укупног броја институција у просјеку близу 50% оних код којих постоје пропусти и проблеми у овој области.

⁴ <http://www.slobodna-bosna.ba/vijest/51896/izdavanje-bh-pasosa-ponovo-kasni-i-ideea-tvrde-da-se-u-nekim-mup-ovima-zahitjevi-zadrzavaju-van-svake-mjere.html>;



пожара и поплава.⁵ Истовремено су предстудијска истраживања показала да постоје и поступци добре праксе, код којих се показало да не постоје готово никаква кашњења. Наведена пракса је утврђена код набавке моторних возила у институцијама БиХ.

На проблеме неблаговремености провођења поступака јавних набавки у институцијама БиХ, Канцеларија је током протеклих година указивала Парламенту и јавности у извјештајима финансијске ревизије. Међутим, након предстудијских истраживања, ревизиони тим је утврдио да и даље постоје проблеми и слабости у погледу благовременог провођења јавних набавки. Због наведеног, а имајући у виду важност овог аспекта за институције, а тиме директно или индиректно и за грађане БиХ, одлучили смо испитати у којој мјери овај проблем постоји и који су узроци за такво стање, те дати одговарајуће препоруке с циљем отклањања слабости и постизања већег степена благовремености.

Предметна ревизија учинка проведена је у оквиру другог по реду пројекта паралелних ревизија учинка (РРА II). Пројекат је реализован кроз паралелно провођење ревизија учинка у земљама чланицама Мреже врховних ревизорских институција држава кандидата и потенцијалних кандидата за чланство у ЕУ, уз консултантску подршку Државне канцеларије за ревизију Шведске и Европског ревизорског суда.

Паралелна ревизија подразумијева истовремено провођење ревизије на сличну тему од стране двије или више институција за ревизију. Свака институција за ревизију именује сопствени ревизорски тим који проводи ревизију, уз могућност примјене заједничке методологије и приступа ревизији, и о истој извјештава у складу са сопственим законским оквиром и мандатом.⁶

1.2. Циљ ревизије

Циљ ревизије је приказати кашњења поступака јавних набавки у институцијама БиХ, указати на главне узроке који доводе до неблаговременог провођења поступака јавних набавки у институцијама БиХ и указати на посљедице таквог стања. На основу налаза ревизије ће се дати препоруке, чијом би се имплементацијом отклониле системске слабости које омогућују и остављају простор за неблаговремене активности у провођењу јавних набавки.

1.3. Ревизиона питања

Како би се истражио ревизиони проблем, током провођења ове ревизије тражени су одговори на главно ревизионо питање, уз два потпитања:

Да ли институције БиХ благовремено предузимају одговарајуће активности у фази планирања и провођења поступака јавних набавки?

⁵http://www.glassrpske.com/novosti/vijesti_dana/Vojska-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

⁶ Међународни стандард врховних институција за ревизију ISSAI 5800 – Водич за заједничке ревизије



1. **Да ли институције БиХ предузимају благовремене и одговарајуће активности у фази планирања поступака јавних набавки?**
2. **Да ли институције предузимају благовремене и одговарајуће активности у фази провођења поступака јавних набавки?**

1.4. Критеријуми ревизије

Канцеларија је за потребе провођења ове ревизије развила следеће критеријуме ревизије, који су утемељени на доброј пракси, стручним студијама, те на законској и подзаконској регулативи:

Активности институција на планирању поступака набавки се врше благовремено, тако да након усвајања буџета институције већ имају припремљене прелиминарне планове који се непосредно након усвајања буџета према потреби коригују, објављују и почињу реализовати.

План је реалан, садржи све поступке који се требају провести у текућој години, уважава потребе институције у смислу да се предмет набавке треба обезбиједити до тренутка када је потребан институцији за обављање њених задатака и најкасније до истека постојећих уговора или до краја буџетске године, у овисности о врсти јавне набавке.

Приликом планирања води се рачуна о свим битним аспектима и ризицима за благовремено, успјешно окончање поступака јавних набавки, а посебно о процјени сложености поступка, времену трајања поступка, времену истека постојећих уговора и процјени рока за покретање поступака. План укључује и анализу тржишта с циљем избјегавања недовољног броја пријава, неприхватљиво високих или ниских цијена, што може утицати на понављање поступака и њихов неблагоприятан завршетак.

План ЈН је потпун, садржи све поступке који се требају провести у текућој години те у односу на планиране рокове почетка и завршетка нема значајнијих одступања. План ЈН се објављује на официјелној web страници, као и све накнадне, неопходне измјене.

Измјене Плана ЈН се врше само из разлога настанка нових, непредвиђених околности.

У циљу обезбјеђења благовремености провођења поступака јавних набавки, институције БиХ имају и планове активности у којима се одређују носиоци активности и прецизни рокови за покретање потребних активности. У том смислу, успостављене су потпуне и прецизне евиденције о динамици реализације поступака које се користе за анализе динамике у вријеме провођења поступака, али и након завршетка године у циљу анализе благовремености, уочених проблема и предузимања корективних радњи у следећем обрачунском периоду.

Реализација планова се периодично провјерава и врши се њихово ажурирање с циљем обезбјеђења благовременог провођења поступака јавне набавке.

Активности на реализацији поступака јавне набавке се, између осталог, предузимају с циљем да се обезбиједи њихово благовремено провођење. Поступци јавне набавке започињу у складу са добро планираним роковима, који резултују



благовременим завршетком поступака и то код континуираних јавних набавки прије истека постојећег уговора, код других текућих набавки и код капиталних улагања до момента завршетка буџетске године.

Интерне процедуре одлучивања и тендерска документација нису разлог додатног кашњења у провођењу поступака јавних набавки. Успостављене су јасне процедуре поступања током провођења поступака јавне набавке. Сви организациони дијелови благовремено достављају потребне информације и документацију комисији за провођење процедуре. Квалитетна тендерска документација у великој мјери елиминисае могућности за улагање жалби, што онемогућава беспотребно понављање, поништење и кашњење у провођењу поступака јавних набавки.

1.5. Обим и ограничења ревизије

Предмет ревизије су поступци јавних набавки институција БиХ и предузете мјере и активности у току планирања и провођења истих, а у циљу постизања благовремености.

Провођењем ревизије тражио се одговор на питање предузимају ли институције БиХ одговарајуће активности у циљу благовременог провођења поступака јавних набавки. У том смислу, испитиване су активности планирања јавних набавки с фокусом на оне које имају утицај на благовременост реализације поступака, а испитивана су и одступања од утврђених планова с циљем указивања на сврху и важност планирања. Такође, испитивана је благовременост у покретању поступака јавних набавки, затим у фази провођења до момента закључења уговора, и тражени су најчешћи узроци неблаговремености. Ова студија се није бавила поштивањем рокова прописаних Законом, јер је предстудија показала кашњења управо у оним периодима провођења ЈН који су препуштени уговорном органу на одређивање.

Наведена истраживања су проведена на нивоу институција БиХ и обухватила су 2014. 2015. и 2016. годину. Међутим, у неким случајевима анализиран је и период прије 2014. године, као и период после 2016. године, због приказа комплетног поступка одређене набавке од покретања исте до закључења уговора. Три године су узете у разматрање због утврђивања утицаја новог Закона о јавним набавкама, на начин да се покаже стање прије доношења закона (2014), у првој години примјене закона (2015) и у другој години примјене закона (2016).

Студија није обухватила испитивање оправданости одобрених средстава за јавне набавке, нити остале проблеме који постоје у јавним набавкама, с обзиром на то да је у овој студији фокус усмјерен на благовременост планирања и провођења јавних набавки.

Фокус студије је на благовремености припреме, планирања и провођења поступака јавне набавке до закључења уговора. Период после закључења уговора о јавној набавци није био у фокусу студије.

С обзиром на специфичност теме и услова у којима институције дјелују, у узорак је одабрано девет институција БиХ. Главни критеријум за одабир институција у узорак је био учесталост понављања пропуста и недостатака у поступцима јавних набавки



током три године, које су уочене анализом извјештаја о финансијској ревизији институција БиХ, а који су већином били основа за мишљења са скретањем пажње и мишљења с резервом. Додатно, у узорак су укључени и велики и мали буџетски корисници ради реалнијег приказа стања и уважавања специфичности институција и приказа заједничких узрока проблема.

У циљу сагледавања разлога кашњења јавних набавки у институцијама из узорка, анализирано је 77 поступака јавних набавки које су касиле (видјети у прилогу бр. 1). Укупна вриједност јавних набавки у институцијама из узорка за проматране три године је око 110.000.000 КМ, а вриједност јавних набавки које су узете у узорак ревизије је 30.539.322 КМ.

Под кашњењем се у овом случају подразумијева кашњење јавних набавки у односу на истек постојећег уговора или крај буџетске године, у овисности од врсте набавке. У циљу лакшег сагледавања проблема и последица, јавне набавке се у овом Извјештају доминантно проматрају кроз подјелу на текуће и капиталне јавне набавке које су објашњене у поглављу 2. Извјештаја (видјети у табели бр. 1). У текуће набавке укључено је 46 континуираних и 12 периодичних набавки. У оквиру 19 набавки из капиталних издатака садржана су и 4 ВКУ. Оваква подјела садржи различите врсте поступака, од чега је 50 отворених, 15 конкурентских и 12 осталих (преговарачки и сл.).

Врсте поступака су одабране по њиховој заступљености у примјени од стране институција БиХ, што се може видјети у прилогу бр. 2.

Табела бр. 1: Приказ броја одабраних поступака за ревизију из институција из узорка

Институције одабране за узорак ревизије	Текуће набавке			Капиталне набавке			Укупно
	2014.	2015.	2016.	2014.	2015.	2016.	
АЛМС	3	6	4	1	0	0	14
АШСУК	1	0	2	0	0	0	3
ГП	1	3	1	1	0	0	6
ИМ	1	1	1	0	0	0	3
МЦП	1	2	0	0	0	0	3
МО	2	2	6	2	3	2	17
МБ	2	3	2	2	1	0	10
МИП	3	4	1	0	0	2	10
СЗП	2	3	1	0	2	3	11
УКУПНО	16	24	18	6	6	7	77

Извор: Канцеларија за ревизију институција БиХ

1.6. Извори и методе ревизије

У циљу што квалитетнијег сагледавања проблематике, стварања добре подлоге за налазе који су презентовани у студији, те закључака и препорука које је произвела ова ревизија, прикупљени су подаци о јавним набавкама из извјештаја о финансијској ревизији свих институција БиХ за 2013, 2014, 2015. и 2016. годину. У



наставку студије прикупљани су детаљнији подаци о проведеним јавним набавкама у 2014, 2015. и 2016. години из институција које су изабране за ревизиони узорак.

Обављени су разговори са представницима институција из узорка који су били директно укључени у све фазе провођења јавних набавки.

Подаци су прикупљани:

- проучавањем извјештаја о извршењу буџета институција из узорка за више година;
- проучавањем извјештаја Канцеларије финансијске ревизије за појединачне институције;
- проучавањем извјештаја Канцеларије финансијске ревизије о извршењу буџета институција БиХ;
- анализирањем буџетских захтјева институција из узорка за вријеме планирања набавки из узорка;
- анализирањем достављених табела планираних и проведених ЈН од стране институција из узорка о планираним и проведеним јавним набавкама за 2014. и 2015. годину и анализом табела достављених Канцеларији у току финансијске ревизије 2016. године;
- анализирањем одлука СМ о одобравању пројеката ВКУ;
- проучавањем Закона о јавним набавкама Босне и Херцеговине и подзаконских аката, али и прописа из других области који су од значаја за предметну област;
- анализом планова ЈН достављених од стране институција из узорка и објављених на веб страницама институција;
- проучавањем попуњених образаца о реализацији закључених уговора које су институције у обавези да објављују;
- анализом тендерске документације одабраних поступака јавне набавке и укупне документације од покретања одабраних поступака до одабира најповољнијег понуђача и закључења уговора, броја понављаних поступака, односа броја планираних и реализованих поступака;
- анализом рјешења КРЖ-а, приговора и жалби понуђача;
- анализом података са портала јавних набавки (обавјештења о набавци, исправке обавјештења, обавјештења о додјели, обавјештења о поништењу поступака јавне набавке).

Прикупљени подаци су анализирани, међусобно у могућој мјери упоређивани, систематизовани и статистички обрађени.

Кориштена је, такође, и доступна стручна литература, подаци и информације са интернета који се односе на подручје јавних набавки.

Кориштене су и друге квантитативне и квалитативне статистичке методе у циљу добивања што квалитетнијих података.

1.7. Структура извјештаја

У поглављу 1. представљени су основни разлози који су определијели Канцеларију да проведе ревизију учинка у области јавних набавки у БиХ. Представљена су и



ревизиона питања, обим и ограничења ревизије, критеријум ревизије, те извори и методе ревизије.

У поглављу 2. представљен је регулаторни оквир и опис процеса јавних набавки.

У поглављу 3. су презентовани основни налази који дају одговор на ревизиона питања.

Поглавље 4. презентује закључке ревизије, односно одговоре на ревизиона питања.

У поглављу 5. су дате препоруке Канцеларије за ревизију чијом имплементацијом би се у институцијама БиХ обезбиједило благовремено провођење јавних набавки и смањио простор за могуће економске и друштвене посљедице.



2. РЕГУЛАТОРНИ ОКВИР И ОПИС ПРОЦЕСА

У овом поглављу се говори о важности и значају јавних набавки за институције јавне управе, али и о утицају који јавне набавке имају на приватни сектор и на друштво у цјелини. Представљен је регулаторни оквир и организација процеса јавне набавке, а с обзиром на фокус испитивања студије РУ, описан је значај благовремености у јавним набавкама.

У овом поглављу је представљен и схематски приказ процеса јавних набавки, са основним корацима, од планирања и покретања поступка до окончања и завршетка процеса, односно до закључења уговора.

2.1. Важност јавних набавки

Процес јавне набавке представља један од најзначајнијих процеса у функционисању институција јавног сектора, те из године у годину добија све већу улогу у друштву.

Јавне набавке⁷ се третирају као стратешка функција⁸ и битно подручје јавних финансија и имају задатак да обезбиједе економичне и ефикасне поступке, рационално трошење финансијских средстава те постизање „најбоље вриједности за уложени новац“. У посљедње вријеме се све чешће наглашава улога јавних набавки као инструмента за постизање циљева политика државе⁹.

Основна улога јавних набавки у државној управи у БиХ је подршка у провођењу и других битних процеса јавне управе. Јавне набавке су помоћни алат институцијама у остварењу планираних циљева и задатака и без добро уређеног система јавних набавки може се довести у питање испуњење надлежности и обавеза јавних институција. Јавна набавка је кључан инструмент за развој јединственог тржишта и остваривање паметног, одрживог и уравнотеженог раста и развоја¹⁰.

Из наведеног је јасно да поред краткорочних бенефита, које са собом носи јавна набавка, као што је рационално и ефикасно кориштење јавних средстава, јавна набавка има и дугорочне користи по друштво у цјелини, а које се огледају у правној безбједности, спречавању криминала и корупције, позитивним ефектима на економски развој и запошљавање (потичање тржишног такмичења и промоција изврсности), унапређењу управљања јавним финансијама и сл.

⁷ Термин "јавне набавке" односи се на набавку радова, роба и услуга од стране уговорних органа који су им потребни за њихово дјеловање – у то спада све од једноставног канцеларијског материјала, попут оловака или спајалица, до софистициране високотехнолошке опреме, попут компјутера и борбених авиона или хеликоптера.

⁸ Приручник EUPPP - Обука предавача јавних набавки у БиХ – први дио, Програм подршке ЕУ систему јавних набавки у БиХ – II фаза, страна 17.

⁹ Отворене јавне набавке у БиХ – стање и перспективе у свјетлу међународних стандарда, Подршка креирању Националног акционог плана БиХ у оквиру Партнерства за отворену власт, финансираног од стране Фонда отворено друштво БиХ, који проводи Transparency International БиХ, Сарајево, октобар 2015. године, страница 3.

¹⁰ Смјернице за практичаре о избјегавању најчешћих погрешака у поступцима јавне набавке у оквиру пројекта финансираних из европских структурних и инвестицијских фондова, Европска комисија, 2015, Предговор.



Функција јавних набавки носи са собом додатну одговорност, с обзиром на све карактеристике и значај, те је пред јавним набавкама у институцијама јавне управе веома амбициозан задатак.

Може се рећи да се у већини земаља свијета, увођењем посебне регулативе која уређује поступке јавних набавки, ради на умањењу нерационалности и корупције. Органи јавне управе путем јавних набавки правилно и домаћински управљају јавним средствима, јер тим приступом испитују тржиште, поступају транспарентно, обезбјеђују правичну и активну конкуренцију с циљем најефикаснијег кориштења јавних средстава, а ради испуњења своје надлежности и обавеза.

2.1.1. Благовременост јавних набавки и њен значај

С обзиром на улогу институција у јавном сектору у пружању услуга грађанима у свим врстама ситуација, а посебно у изненадним и хитним околностима, благовременост јавних набавки има кључни значај.

Полазећи од претпоставке да је кориштење одобрених буџетских средстава нужно за функционисање и остваривање циљева институције, те да је извршено квалитетно планирање, онда је од пресудног значаја да се све што је буџетом предвиђено благовремено и набави како би институција могла функционисати, остваривати своје циљеве и на крају задовољити потребе грађана.

Неблаговремено провођење јавних набавки у случају континуираних јавних набавки за последицу има продужетак уговора с постојећим добављачем, што, осим неусклађености са ЗЈН, отвара и питање довођења у повољнији положај одређених добављача, као и ризик набавке роба, услуга и радова по неповољнијим условима него је то стање на тржишту.

Такође, неблаговременост има утицаја и на нерационално кориштење буџетских средстава. За одређене предмете набавки, који се не стигну набавити у току буџетске године, постоји могућност да не буду поново уврштене у буџет за сљедећу годину или се дешава да се средства преносе у наредни период, што значи да су била резервисана без потребе и да су могла бити утрошена за неке друге пројекте који су важни за грађане БиХ.

Благовременост се може проматрати из двије перспективе. Један облик благовремености је благовременост у предузимању активности које су прописане ЗЈН, а други облик благовремености је поступање институција у покретању активности које нису регулисане законом и које су остављене на слободу институцијама.

Наведено је приказано у сљедећој табели:



Табела 2: Приказ активности које су одређене законским роковима и оних чије започињање одређују саме институције

Планирање ЈН	План ЈН	Одређивање рока за покретање ЈН	Покретање ЈН	Провођење поступка ЈН		
				Минимални рокови за пријем понуда	Активности између отварања (изузев рока за жалбу) и оцјене понуда	Активности од одлуке о избору (изузев рока за жалбу и рока мировања) до закључења уговора о ЈН
Институција	ЗЈН	Институција	Институција /План ЈН	ЗЈН	Институција	Институција

Извор: Канцеларија за ревизију институција БиХ

2.2. Правни оквир и организација процеса јавних набавки

Законом о јавним набавкама Босне и Херцеговине уређен је систем јавних набавки, те су истим дефинисана права, дужности, одговорности и правна заштита учесника у поступку јавне набавке, те надлежност Агенције за јавне набавке БиХ и Канцеларије за разматрање жалби БиХ, институција које су надлежне за праћење примјене наведеног Закона и подзаконских аката.

Закон је јединствен за све нивое јавне управе у БиХ и примјењује се на све уговорне органе у БиХ. Одговорност за провођење и примјену одредби остаје на уговорним органима¹¹.

Процес јавних набавки у БиХ је децентрализован, при чему сви појединачни уговорни органи, односно институције, без обзира на величину, буџет и обим набавке, сами за своје потребе проводе поступке и врше набавку роба, услуга и радова.

Уговорни орган за додјелу уговора¹² о јавној набавци примјењује отворени или ограничени поступак као основне и редовне поступке. Преговарачки поступак с објавом или без објаве обавјештења, као и такмичарски дијалог, могу се примијенити као изузетак само ако су за то испуњени одређени услови утврђени у

¹¹ Уговорни органи су дефинисани члановима 4. и 5. Закона о јавним набавкама БиХ, Сл. гласник БиХ, број 39/14 и дијеле се на „класичне“ уговорне органе у које спадају свака институција власти у БиХ, ентитету, Брчко дистрикту БиХ, на нивоу кантона, града или општине, правно лице које је финансирано највећим дијелом из јавних средстава или асоцијације основане од истих те секторске уговорне органе, који врше активности у области водоснабдијевања, енергетике, промета и поштанских услуга.

¹² Члан 2, став 1, тачка а) ЗЈН, Сл. гласник БиХ, број 39/14: "Уговор о јавној набавци је уговор с финансијским интересом који се закључује у писаној форми између једног или више добављача и једног или више уговорних органа и има за циљ набавку робе, услуга или извођења радова у оквиру значења овог Закона."



ЗЈН.¹³ Остали поступци јавне набавке су поступци за додјелу уговора мале вриједности, конкурентски захтјев за доставу понуда и директни споразум.

Велики буџетски корисници су углавном организовали одјељења или службе за јавне набавке, док је код других мањих и средњих институција различита пракса. У појединим институцијама су систематизована и попуњена радна мјеста службеника за јавне набавке, док је у неким случај да нема ангажованих на пословима јавних набавки, него исте обављају други службеници. Уговорни орган је дужан именовати комисију за набавке¹⁴, а успостављање и рад комисије регулисани су подзаконским актом који је донио Савјет министара БиХ.

Различите су праксе унутар институција у погледу задатака које обављају службеници и одјељења за јавне набавке и комисије за јавне набавке.

Надлежности комисије у поступку јавних набавки су различите од институције до институције, а одређене су актом о њиховом оснивању и именовању. У институцијама у којима постоје систематизована мјеста службеника за јавне набавке, комисије имају основни задатак да изврше пријем, отварање, евалуацију понуда и приједлог уговора, док је службеник углавном административна подршка комисијама и задужен је за припрему и објаву набавке, израду тендерске документације итд. У институцијама у којима не постоји одјељење за јавне набавке или попуњено радно мјесто службеника за јавне набавке, послове припреме и израде тендерске документације углавном обавља комисија за јавне набавке, што није у складу с принципима добрих пракси, при чему се тежи раздвајању и сегрегацији дужности и обавеза.

У наредном схематском приказу представљене су основне фазе провођења јавних набавки које су биле у фокусу студије РУ, од планирања набавки до закључења уговора о јавној набавци.

Схематски приказ фаза процеса јавних набавки у институцијама БиХ до момента закључења уговора



Извор: Канцеларија за ревизију институција БиХ

¹³ Члан 19. став 1, ЗЈН, Сл. гласник БиХ, број 39/14.

¹⁴ За провођење отвореног поступка, ограниченог поступка, преговарачког поступка с објавом обавјештења и без објаве обавјештења, конкурса за израду идејног рјешења, такмичарског дијалога и конкурентског захтјева за достављање понуда уговорни орган обавезан је именовати комисију за набавке.



2.3. Нови Закон о јавним набавкама

Актуелни Закон о јавним набавкама је објављен у априлу 2014. године, а његова примјена је почела у новембру 2014. године.

Новим Законом је промијењен садржај више од половине одредби претходног Закона, повећан је број чланова са 57 на 125 те је наглашена улога информационих технологија. Одређене промјене наведене су у наставку. На примјер, у случајевима када није било поступка по жалби, Агенција подноси прекршајну пријаву код надлежног суда за прекршаје када утврди повреде Закона о јавним набавкама које су у њеној надлежности. Такође, Агенција је надлежна за организовање и одржавање обука за овлаштене предаваче и службенике за јавне набавке.

Једна од значајнијих новина јесте и увођење обавезе уговорних органа за објављивањем планова набавки на властитим интернетским страницама и то најкасније у року од 60 дана од дана усвајања буџета, односно финансијског плана, као и обавеза објаве реализације свих закључених уговора у поступцима јавних набавки на web страници уговорног органа.

Између осталог, ново законско рјешење је увело и могућност завршетка поступка јавне набавке и са само једном задовољавајућом понудом.¹⁵

Један од основних разлога за доношење новог Закона о јавним набавкама је било и усклађивање са донесеним директивама ЕУ о јавним набавкама из 2004. године, те је Закон у великој мјери усклађен са истима (Директива 2004/17/ЕЗ, Директива 2004/18/ЕЗ, Директива 2007/66/ЕЗ).

У међувремену су у ЕУ донесене нове директиве о јавним набавкама (Директива 2014/24/ЕУ, Директива 2014/25/ЕУ, Директива 2014/23/ЕУ)¹⁶, при чему су директиве из 2004. године стављене ван снаге. Државе чланице ЕУ су имале времена до 18. априла 2016. године ускладити своје законе и друге прописе с објављеним директивама из 2014. године. Исте су представљале дугоочекивану реформу и прекретницу у модернизацији правила постојећег система јавне набавке у ЕУ, а у циљу дјелотворности јавне потрошње. Ове директиве ЕУ нису садржане у Закону о јавним набавкама БиХ, објављеном у Службеном гласнику БиХ, број 39/14.

Неке од значајнијих промјена које су уведене овим новим директивама тичу се критеријума за одабир понуде, поједностављења и веће флексибилности преговарачког поступка, партнерства за иновације, укидања разлике између услуга у додатку II А и II Б, учешћа малих и средњих предузећа, кодификације судске праксе, појашњења и проширења основе за искључење и е-набавке.

Закон је предвидио обавезу Агенције за јавне набавке да покрене иницијативу за измјену и допуну овог Закона по хитном поступку, у погледу промјене износа вриједносних разреда, уз претходну сагласност Одбора Агенције, у случајевима значајних промјена као што је измјена законодавства ЕУ о јавним набавкама.

¹⁵ Чланови 69. и 89. Закона о јавним набавкама БиХ, Сл. гласник БиХ, број 39/14.

¹⁶ Објављене у Службеном листу ЕУ Л 94 28. марта 2014. године и ступиле на снагу 17. априла 2014. године.



3. НАЛАЗИ

У овом поглављу презентовани су основни налази до којих се дошло током ревизије. Презентовани налази се односе на благовременост институција БиХ у провођењу јавних набавки, узроке који доводе до неблаговремености, као и постојеће и могуће последице кашњења.

Налази су представљени као одступања од успостављених критеријума ревизије за благовремено планирање и провођење јавних набавки. Критеријуми су успостављени од стране Канцеларије за ревизију, на основу процјене ревизорског тима, а утемељени су на доброј пракси, стручним студијама, те на законској и подзаконској регулативи из области јавних набавки.

На основу евиденција и података који су достављани ревизији у току ове студије, уочено је да исти не садрже потпуне и поуздане информације које омогућавају квалитетно праћење благовремености проведених поступака јавних набавки. Овај проблем је идентификован код свих институција из узорка. Због наведеног, презентација налаза није увијек била могућа на истом броју поступака, што у коначници није утицало на изнесене налазе и релевантност студије.

Уочене слабости и узроке кашњења институција приказујемо на анализи 77 поступака, укупне вриједности 30.539.322 KM, за које смо утврдили да су у коначници каснили, што значи да нису завршени до истека важећег уговора или нису завршени до краја буџетске године, што је имало или могло имати последице по грађане и институције БиХ.

Илустрације ради, наводимо да од девет поступака највеће вриједности (појединачно преко 500.000 KM) ниједан није завршен нити је започет на вријеме према ПЈН, а неки су били планирани за трећи и четврти квартал, када је ризик од кашњења знатно већи, посебно јер се најчешће ради о комплексним поступцима.

Одступања су уочена како код капиталних¹⁷ и текућих издатака, тако и код врста поступака који су прегледани, отворених, конкурентских и преговарачких поступака.

Тако је, од укупно 77 поступака, прегледано 19 поступака¹⁸ из капиталних издатака, укупне вриједности 15.033.389 KM, од којих нити један није завршен до краја године. Од укупно 19 капиталних, 10 поступака је поновљено у наредним буџетским годинама, а девет није завршено ни у следеће двије године.

Кашњења капиталних набавки имају последице за пословање институције и остваривање зацртаних циљева. Набавке роба и радова су планиране јер су биле потребне, а средства су резервисана. Институције су због кашњења изложене

¹⁷ Набавке из капиталних издатака представљају набавке земљишта, грађевина, опреме и других сталних средстава, попут моторних возила. У наведену врсту набавки спадају и улагања на постојећим сталним средствима (објектима) којима се повећава предвиђени вијек трајања или очекивани ефекти њиховог кориштења. Овим набавкама се мијења намјена објеката или се продужава њихова функционална способност. Капиталне набавке морају бити завршене до краја текуће године у којој су и планиране и за које су одобрена буџетска средства, а реализација уговора се може дешавати у наредној буџетској години.

¹⁸ У анализу су укључене и четири набавке вишегодишњих капиталних улагања.



ризик да не добију средства у наредној години, а средства која су резервисана су могла бити ефикасније утрошена у другим областима.

У оквиру 77 прегледаних набавки, прегледано је 58 текућих набавки, а унутар њих је било 46 континуираних и 12 периодичних јавних набавки.¹⁹

На основу анализе тестираних 46 поступака континуираних набавки из узорка, који су каснили, укупне вриједности 13.809.777 КМ, а чији предмет набавке је константно потребан уговорном органу (на примјер, храна, гориво, авиокарте, разна одржавања опреме и сервиси, осигурање итд.), утврђена су значајна кашњења у времену закључења уговора. Ово значи да су протекли значајни периоди набављања роба и услуга без закљученог уговора, што је приказано у наредној табели.

Табела 3: Распон мјесеци одступања у односу на истицање претходног уговора

Распон мјесеци одступања	Број поступака			
	2014.	2015.	2016.	Укупно
До 5 мјесеци	5	8	11	24
Од 5 – 12 мјесеци	5	3	3	11
Преко 12 мјесеци	4	5	2	11
УКУПНО	14	16	16	46

Извор: Канцеларија за ревизију институција БиХ

Као што се из табеле 3. види, највише континуираних набавки из узорка је каснило у временском распону до 5 мјесеци, чија је вриједност за три године посматраног периода износила око 8 милиона КМ. У распону између 5 и 12 мјесеци је каснило 11 поступака јавних набавки укупне вриједности 3.232.795 КМ, а вриједност 11 набавки које су касиле преко 12 мјесеци је 2.440.000 КМ.

На овај начин се онемогућава пружање једнаке шансе свим пословним субјектима који испуњавају услове, јер долази до продужења набавке робе од истих добављача. Осим што ЗЈН не предвиђа ову могућност, јавља се и ризик да су се услови на тржишту побољшали, а институција још увијек набавља по старим – неповољнијим условима.

Кашњења су видљива и у случају друге врсте текућих набавки – периодичне набавке, гдје од 12 анализираних периодичних набавки у вриједности од 1.696.156 КМ, нити једна није завршена у текућој години у којој је и започета, али су уговори ипак потписани у наредној буџетској години.

Наведено може узроковати проблеме у пословању институција у току године за коју је набавка предвиђена, а додатно су ове набавке изложене ризику да у сљедећој

¹⁹ Континуиране јавне набавке су набавке које се понављају сваке године, а периодичне које се јављају по потреби и не нужно сваке године. Периодичне набавке су набавке роба, услуга или радова који се врше по потреби, а зависе од других материјалних прописа. Ове набавке немају карактер текућих издатака, те се набављају једнократно и за исте је потребно провести процедуру до краја буџетске године и испоруку истих до краја године.



буџетској години за њих не буду одобрена буџетска средства. У одређеним случајевима, гдје институције нису успјеле завршити поступак до 31.12. текуће године, то је резултовало губљењем одобрених средстава као нпр. у случају јавне набавке система²⁰ за контролу и евиденцију моторних возила на граничним прелазима за потребе Граничне полиције БиХ у вриједности од 680.000 КМ.

Као што смо навели, кашњења су уочена код свих врста прегледаних поступака и то код конкурентских, отворених и преговарачких, што се види из следеће табеле.

Табела 4: Кашњења јавних набавки по врсти поступка

Врста поступка	Број поступака			
	2014.	2015.	2016.	Укупно
Отворени	17	16	17	50
Преговарачки	2	6	0	8
Конкурентски	3	7	5	15
Остали поступци	0	1	3	4
Укупно	22	30	25	77

Извор: Канцеларија за ревизију институција БиХ

Као што се може видјети из табеле, појава кашњења је присутна током све три проматране године и код све три врсте тестираних поступака. Вриједност отворених поступака у кашњењу износи 19.256.294 КМ, преговарачких око 10 милиона, а конкурентских и осталих око 1.240.000 КМ.

У наставку Извјештаја, на узорку 77 поступака који су каснили, приказујемо налазе који говоре о могућим узроцима кашњења. Код одређених поступака кашњење је резултат кумулативног дјеловања више разлога.

У наредној табели су представљени основни узроци, које је ревизија идентификовала током анализе проведених јавних набавки из узорка, посматрани у девет институција БиХ из узорка ревизије, у фазама планирања и провођења јавне набавке.

²⁰ Пројекат је накнадно одобрен и финансира се од стране Европске комисије кроз IPA 2015.



Табела 5: Заједнички узроци неблаговремености идентификовани у набавкама из узорка

Основни разлози кашњења у провођењу поступака јавне набавке					
Слабости у планирању	Недостатак адекватног истраживања тржишта	Касно покретање поступака	Касно предузимање активности након Одлуке о покретању поступка	Слабости тендерске документације	Изостанак евалуације и активности на унапређењу процеса

Извор: Канцеларија за ревизију институција БиХ

Као што је из табеле видљиво, током ревизије уочени су заједнички узроци неблаговремености јавних набавки посматрано кроз одступања од утврђених критеријума ревизије. Наведени узроци су, у мањој или већој мјери, уочени код свих институција из узорка. У већини случајева коначно кашњење је резултат кумулативног дјеловања наведених разлога.

3.1. Припрема и планирање јавних набавки

Квалитетно планирање ЈН и израда квалитетног Плана ЈН је темељни предуслов за успјешан завршетак поступака ЈН, а самим тиме и за њихов благовремен завршетак. Дobar план обезбјеђује благовремено покретање активности и благовремен завршетак активности, а тиме и избјегавање могућих посљедица.

3.1.1. Припреме и планирање поступака јавних набавки

Процес планирања јавних набавки већина тестираних институција почиње након усвајања буџета институција БиХ, иако нема законских ни других препрека да се планирање започне и у ранијим фазама, одмах након састављања приједлога буџета или чак и раније за набавке које су најважније за функционисање институција.

Иако су у неким институцијама саговорници истицали да се активности на планирању започињу у вријеме планирања буџета, нису презентовани докази да се осим стандардних активности везаних уз планирање буџета проводе и активности које утичу на благовременост провођења поступака јавних набавки, које обезбјеђују да се одмах после усвајања буџета може започети с активностима на реализацији планираних јавних набавки.

Осим Плана јавних набавки, који представља законску обавезу и којег институције требају објавити у законом прописаном року²¹, институције не располажу интерним плановима у којима су одређени детаљнији рокови за поједине фазе у провођењу поступака и носиоци активности. Наведено негативно утиче на могућност контролисања извршења планираних активности и утврђивање одговорности за реализацију планова.

²¹ План јавних набавки се мора објавити најкасније у року од 60 дана од дана усвајања буџета, односно финансијског плана на интернетској страници уговорног органа за набавке чија је вриједност већа од вриједности утврђених у члану 14. став (1) ЗЈН, а садржи информације које је одредила Агенција за јавне набавке образцем.



Од девет институција из узорка, само је Министарство цивилних послова прописало интерним правилником навођење детаљнијих рокова прије покретања поступка јавне набавке, али, с обзиром на то да је правилник усвојен у октобру 2016. године, стварни ефекти на благовременост провођења поступка јавних набавки ће бити видљиви у предстојећем периоду.

Према резултатима анализе интерних правилника који се односе на процес јавних набавки код институција из узорка којима се регулише област јавних набавки, само у три²² од девет институција из узорка је детаљније прописан начин планирања јавних набавки и сегрегација дужности у планирању. С обзиром на то да је поступање по интерном акту један од предуслова и, између осталог, за достизање благовремености, ово се у коначници значајно одражава на благовременост у провођењу поступка, посебно код сложених јавних набавки, гдје је значајан дио информација било могуће прикупити знатно прије доношења и одобравања плана јавних набавки.

Такође, у двије од девет институција из узорка интерним правилницима су одређени рокови за покретање поступка јавне набавке за које постоји важећи уговор о набавци, док у осталим институцијама није прецизно дефинисано који је крајњи рок за покретање поступка код исте врсте набавки, него је покретање одређено слободном проценом у плановима набавки.

У наредној табели су приказани крајњи рокови за покретање поступка за набавке код којих постоји важећи уговор.

Табела 6: Рокови за покретање поступка за набавке код којих постоји важећи уговор

Институција	Крајњи рок за покретање поступка набавке код којег постоји важећи уговор
АЛМС	Нема
АШСУК	Нема
ГП	Најкасније три мјесеца прије истека важећег уговора
ИМ	Нема
МЦП	Нема
МО	Нема
МБ	Нема
МИП	Два мјесеца прије истека важећег уговора
СЗП	Нема

Извор: Интерни правилници и процедуре те планови ЈН из институција из узорка

Прегледом поступка и документације установљено је да институције, при планирању јавних набавки и изради Плана ЈН, не узимају у довољној мјери у обзир могуће ризике који се могу појавити приликом провођења поступка и који могу утицати на понављање поступка и настанак жалбеног поступка, што значајно продужава трајање поступка и повећава ризик да се набавка неће провести у потребном року. Тако је 15 од 77 поступка планирано да започне у трећем или четвртом кварталу, а од тога осам путем отвореног поступка.

У два поступка је уочено да су институције планом предвидјеле да набавка треба бити покренута након рока до којег важи постојећи уговор или у истом мјесецу када истиче постојећи уговор, чиме се у потпуности обесмишљава планирање јавних набавки. Ово је био случај код набавке авиокарата у Министарству цивилних

²² АЛМС, МО и МЦП.



послова и код набавке прехранбених артикала и средстава за хигијену у Министарству безбједности.

3.1.2. Изостанак анализе тржишта

Анализа проведених поступака јавних набавки је показала да институције не посвећују довољно пажње истраживању тржишта. Истраживање тржишта је важно с аспекта утврђивања процијењене вриједности јавне набавке и присутности конкуренције на тржишту, што одређује врсту поступка за провођење јавне набавке.

Анализирајући достављену документацију, мањи број институција је предвидио обавезу истраживања тржишта, али не и фазу и вријеме у којем је тај корак потребно предузети. Анализа тржишта, као обавезан корак у процесу јавне набавке, није споменута нити у ЗЈН, осим код директног споразума.²³ Поређења ради, ЗЈН Републике Хрватске, који је усклађен са најновијим директивама ЕУ, предвидио је обавезу испитивања тржишта прије покретања поступка јавне набавке, а у сврху припреме набавке.²⁴ Иако није утврђена као обавеза у ЗЈН, ово је важна активност уколико се жели квалитетно провести и завршити поступак јавне набавке. И поред тога што је ново законско рјешење, према којем је могуће завршити поступак јавне набавке и са само једном задовољавајућом понудом²⁵, створило претпоставку за ефикасније провођење јавне набавке²⁶, ипак су још увијек присутне друге врсте проблема које настају као посљедица изостанка адекватне анализе тржишта. У прилог томе говори и резултат анализе који показује да је код 22% поступака, од укупно 77, као један од главних разлога за неблаговременост идентификован проблем који је посљедица слабости у истраживању тржишта, односно изостанка исте.

Илустрације ради, у јавној набавци у Министарству одбране (ведра са пумпом) вриједности 280.000 КМ, сва три понуђача су доставила понуде које су биле веће од процијењене вриједности, па је поступак поништен, а иста ситуација се догодила и у поновљеном поступку. Поступак, који је био везан за хеликоптере, није проведен до краја. Неуспјех у набавци овог предмета набавке носи са собом ризик од немогућности учествовања хеликоптера у гашењу пожара.

Истраживањем и анализом поступака из узорка, ревизија се није могла увјерити да су институције вршиле истраживање тржишта на детаљан и објективан начин узимајући у обзир све специфичности набавки. Не постоји свеобухватан приступ у истраживању тржишта.

Недостатак адекватне анализе тржишта у фази провођења поступака јавних набавки препознат је као један од разлога поништења поступака, услијед понуда са знатно вишим цијенама од процијењене вриједности, неприродно ниске цијене

²³ Члан 90. Закона о јавним набавкама БиХ, Сл. гласник БиХ, број 39/14.

²⁴ Члан 198. Закона о јавним набавкама Републике Хрватске, Народне новине, број 120/16.

²⁵ Одредбама старог ЗЈН било је прописано да се набавка могла завршити само ако постоје три задовољавајуће понуде, што често није био случај, па су се поступци понављали, што је утицало на ефикасност у провођењу поступака јавних набавки.

²⁶ Према информацијама АЈН, објављеним у Годишњем ревизорском извјештају о главним налазима и препорукама за 2016. годину, око 30% јавних набавки је проведено са учествовањем једног понуђача. За сада нема анализа које говоре о ефектима ове одредбе закона у погледу смањивања конкурентности приликом провођења јавних набавки.



понуда, као и у случајевима гдје ниједна понуда није достављена. Адекватно процијењена вриједност предмета јавне набавке је јако важна. Осим што утиче на могућност да се поступак прекине због понуда са вишом цијеном од процијењене вриједности предмета набавке, додатно може мотивисати понуђаче да понуде више цијене у циљу остварења екстра профита. Неријетко је и прихватана виша цијена понуде од процијењене вриједности предмета набавке.

Тако је, илустрације ради, у Агенцији за лијекове и медицинска средства због мањкавости приликом процјене вриједности набавке фармацеутских производа (реагенси за ЛАП) одлучено да се прихвати за око 21.500 КМ виша цијена од предвиђених средстава за ову набавку.

Другом илустрацијом приказујемо случај поништења набавке због понуђене више цијене од процијењене. Наиме, Министарство безбједности је при набавци авиокарата планиране вриједности 170.000 КМ одабрало најповољнијег понуђача са цијеном понуде од 173.000 КМ, да би након 1,5 мјесец донијели Одлуку о поништењу из разлога што ниједна од примљених понуда није прихватљива јер премашује износ предвиђен Одлуком о покретању.

Према изјавама саговорника из институција истраживање тржишта се проводи, међутим, анализом поступака јавних набавки у институцијама из узорка, од 77 поступака који су каснили, ниједан није у спису садржавао документовану анализу тржишта. У одређеним анализираним поступцима се у Одлуци о покретању наводи да је извршена анализа тржишта, међутим, констатовано је да иста није документована.

3.1.3. Недостаци планова јавних набавки

Институције се већином воде законским рјешењем да се најкасније у року од 60 дана од дана усвајања буџета објави план ЈН, те се истим роком воде кад је ријеч и о усвајају планова. Ова законска одредба се односи само на објаву плана и не спречава усвајање плана прије овог рока, као ни све потребне припреме набавки за покретање.

Анализирајући донесене измјене планова у 2016. години уочено је да се измјене планова дешавају и у посљедњем кварталу године, што нарочито у случајевима провођења додатне набавке путем отвореног поступка, а посебно код набавки које се финансирају из капиталних издатака, носи са собом ризик да се набавка неће моћи реализовати до краја године и да ће средства бити изгубљена. Тако су у Министарству одбране и Служби за заједничке послове уочена по три оваква случаја (капитална набавка путем отвореног поступка у IV кварталу).

Такође је уочено да се измјене не врше и не објављују, иако је утврђено да су набављене робе, услуге или радови који уопште нису наведени у плану ЈН, а нису обухваћени постојећим измјенама плана ЈН. Ова појава је примијећена код свих институција.

У појединим институцијама, као што су Служба за заједничке послове и Министарство безбједности, уочено је да у Плану ЈН не попуњавају све предвиђене рубрике које, осим што отежавају планирање, повећавају ризик од неблаговременог провођења поступка.



Стварне активности институција на реализацији јавних набавки су биле знатно другачије од првобитно планираних активности у плану ЈН (измјене планова нису укључене у анализу).

Иако су уочене одређене слабости планирања, у наставку су приказана одступања од планираног рока завршетка поступака, с намјером приказа непридржавања рокова и сврхе планирања. Тако су планирани рокови премашени у распону од 30 до 485 дана, а у неким случајевима поступци нису ни завршени, односно отказани су или слично. Одступања су приказана за 37 поступака за које смо успјели прикупити потребне податке од 77 поступака који су у узорку.²⁷

Табела 7: Одступања у односу на планирани завршетак поступака у плановима ЈН

Бр.	Институција	Укупан број поступака из узорка	Број поступака са доступним подацима о датуму планираног завршетка ЈН	Поступци завршени у складу с планом ЈН	Поступци који нису завршени у складу с планом
1.	АЛМС	14	6	0	6
2.	АШСУК	3	3	3	0
3.	ГП	6	4	0	4
4.	ИМ	3	2	1	1
5.	МЦП	3	1	0	1
6.	МО	17	13	0	13
7.	МБ	10	0	-	-
8.	МИП	10	8	0	8
9.	СЗП	11	0	-	-
Укупно		77	37	4	33

Извор: Канцеларија за ревизију институција БиХ на основу података институција

Напомена: У укупном броју прегледаних поступака није садржано 40 поступака за које нису били доступни подаци у плану ЈН, те се за исте није могло утврдити предвиђено закључење уговора, односно завршетак поступка. Ту такође спадају и поступци из Службе за заједничке послове и Министарства безбједности, који у плановима нису уопште предвидјели оквирни завршетак поступка.

Из табеле је видљиво да чак 89% поступака није завршено у складу с планираним роком за завршетак према плану ЈН, што говори о слабостима планирања и доводи у питање смисао истог.

3.2. Активности институција у фази провођења поступака јавних набавки

Поред слабости у припреми и планирању поступака јавних набавки, које имају утицај на благовременост провођења поступака ЈН, током ревизије уочене су и слабости у фазама провођења поступака ЈН²⁸: кашњења у покретању набавке у односу на планирано, дуги временски размаци између активности у фази од доношења одлуке о покретању поступка до закључења уговора, слабости у припреми и изради тендерске документације, те недостатку контролних активности и евалуације.

²⁷ Као што је наведено, ревизија се суочила са недостатком поузданих и потпуних евиденција и података, што је отежавало презентацију налаза за свих 77 прегледаних поступака из узорка.

²⁸ Под фазом провођења поступака јавних набавки подразумијева се вријеме од доношења одлуке о покретању поступка до закључења уговора са изабраним понуђачем.



3.2.1. Кашњења у провођењу поступака јавних набавки у односу на планиране рокове и посљедице

Као што је наведено у претходном поглављу, већина поступака је покренута касније него је то планирано планом јавних набавки, а исто је детаљније приказано у овом поглављу.

3.2.1.1. Касно покретање поступака који нису завршени у планираним роковима

Унаточ свим слабостима уоченим у планирању, у наставку говоримо о одступањима у покретању поступака у односу на планиране рокове и о одступањима у покретању у односу на датуме закључења уговора.

Одступање од планираног покретања

У наредној табели приказујемо број анализираних поступака (77) који је каснио у покретању у односу на планирано вријеме, што је код значајног броја њих био један од узрока кашњења у реализацији поступака.

Одступање је приказано на 56 поступака за које су подаци утврђени у плановима јавних набавки, док за преосталих 21 подаци нису наведени у плановима ЈН.

Табела 8: Одступања у односу на планиране рокове у плановима ЈН

Бр.	Институција	Укупан број поступака из узорка	Број поступака са доступним подацима о датуму планираног покретања ЈН	Поступци покренути у складу с планом ЈН	Поступци који нису покренути у складу с планом ЈН
1.	АЛМС	14	8	1	7
2.	АШСУК	3	3	1	2
3.	ГП	6	6	1	5
4.	ИМ	3	3	1	2
5.	МЦП	3	1	0	1
6.	МО	17	13	8	5
7.	МБ	10	7	6	1
8.	МИП	10	6	2	4
9.	СЗП	11	9	2	7
Укупно		77	56	22	34

Извор: Канцеларија за ревизију институција БиХ на основу документације институција из узорка

Напомена: Набавке које немају податке из планова су неке прегледане набавке из 2014. године, када објављивање планова није било обавезно те стога нису ни садржавали све потребне податке предвиђене образцем који је АЈН прописала и који институције користе од 2015. године. Одређени планови у 2015. и 2016. години у појединим институцијама нису садржавали све потребне податке о динамици провођења јавних набавки, а који могу помоћи институцијама у циљу достизања благовремености, што је више описано у поглављу које говори о недостацима планова набавки. Тих поступака је било 21.

Табела показује да је 61% поступака покренуто након планираног рока дефинисаног Планом ЈН, те да је 39% њих покренуто благовремено, али су у коначници исто тако каснили. Ово указује на то да ни започињање поступка према Плану ЈН није само по себи гаранција да ће се поступак завршити на вријеме. Ипак,



свака неблаговременост у покретању у односу на план ЈН повећава вјероватноћу кашњења поступака у коначници.

У наредној табели приказујемо распон кашњења у односу на рокове из планова ЈН.

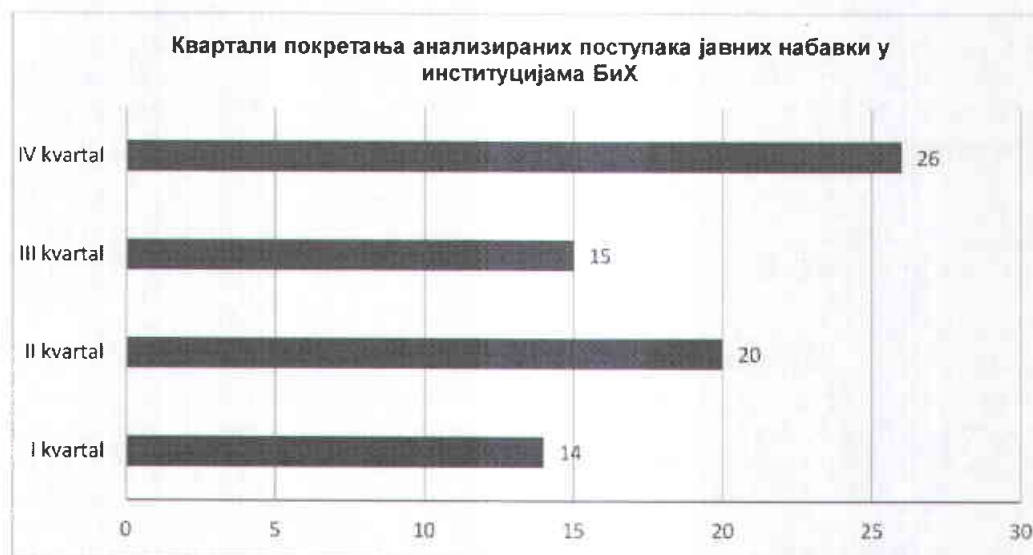
Табела 9: Распони кашњења анализираних поступака у односу на планирани период покретања

Кашњење у покретању до 2 мјесеца	Кашњење у покретању од преко 2 мјесеца	Укупно
13	21	34

Извор: Канцеларија за ревизију институција БиХ на основу документације институција из узорка

Као што се из табеле види, преко 60% поступака је каснило више од два мјесеца у односу на планиране рокове покретања. Највеће одступање износи око годину дана код набавке софтверских лиценци у Министарству одбране, као и осам мјесеци у случају набавке сервисирања и одржавања моторних возила у Министарству иностраних послова.

Анализом поступака из узорка, уочено је да су бројни поступци покренути крајем текуће године. Ово је илустровано сљедећим графиконом:



Извор: Канцеларија за ревизију институција БиХ на основу документације институција из узорка

Напомена: У горњем графикону су приказани поступци који су покренути први пут, без обзира на то да ли су у наставку поступка били поништени, поновљени или су завршили закључењем уговора. Од 77 прегледаних поступака, у графикону је приказано 75, јер два поступка нису покренута у текућој години.

Као што се може видјети из графикона, 26, или преко 35%, анализираних поступака је покренуто у посљедњем кварталу године у којој су планирани да буду завршени.



Поред тога што се због наведеног институције излажу ризику да се поступци не стигну завршити до краја године, могуће посљедице се огледају и у томе да због неблаговременог покретања поступака институције долазе у временски шкрипац крајем године, што повећава ризик да се по цијену стицања рокова десе могући процедурални пропусти и друге неправилности науштрб постизања благовремености.

Од поступака који су покренути у посљедњем кварталу, 18 је отворених поступака за које је потребно више времена за провођење него код осталих врста поступака (конкурентски или преговарачки поступци). Од 26 поступака покренутих у посљедњем кварталу само три су завршила у буџетској години у којој су и започели, а само једна набавка покренута у посљедњем кварталу је завршила путем отвореног поступка у истој буџетској години у којој је и започела.

У два случаја набавка није покренута, а буџетска средства су била благовремено одобрена, јер су према уговорном органу од интереса за испуњење надлежности. То су примјери одгађања покретања набавке и непокретања набавке уопште и уочени су у Министарству одбране, и то набавка софтверских лиценци у вриједности од 270.000 КМ и набавка опреме и успостава интегрисаног видеокалбрационог система за Министарство одбране и Оружане снаге у вриједности од 290.000 КМ. Оба поступка су била припремљена за покретање у IV кварталу.

С обзиром на улогу и значај Министарства одбране за државу и грађане, а и осталих институција БиХ из безбједносног сектора, неуспјех у провођењу поступака јавних набавки може имати далекосежне друштвене посљедице, нарочито за безбједност, а и са аспекта пружања помоћи цивилном становништву у случају природних и других несрећа.

Одступања код континуираних набавки

Осим што је касно започињање поступака у односу на планирани почетак један од разлога кашњења поступака ЈН, на примјеру континуираних поступака ЈН, гдје је поступак потребно завршити прије истека претходног уговора, се јасније види да институције нису благовремено поступале.

Од прегледаних 46 континуираних набавки, седам уговора је било продужено до избора новог добављача, тако што се потписивао уговор на период од 12 мјесеци, а најкасније до закључења новог уговора. Оваква одредба није препозната у ЗЈН, а показало се да дјелује дестимулирајуће, јер је код свих седам уговора који су имали ову клаузулу дошло до највећих одступања од времена истека постојећег уговора. Ова пракса је уочена код Министарства безбједности и Службе за заједничке послове.

У наредној табели дајемо преглед поступања институција у погледу континуираних јавних набавки.



Табела 10: Приказ броја континуираних јавних набавки покренутих прије и након истека претходног уговора

Укупно прегледаних континуираних набавки које су касниле	Број континуираних набавки које су покренуте након истека претходног уговора	Број континуираних набавки које су покренуте прије истека претходног уговора
46	18	28

Извор: Канцеларија за ревизију институција БХХ на основу података институција

Као што се види из табеле, од 46 континуираних набавки које су касниле, око 40% истих је покренуто након истека претходног уговора.

Илустрације ради, у Министарству цивилних послова је за набавку авиокарата у износу од 240.000 КМ поступак покренут седам мјесеци након истека претходног уговора и кашњење је било преко једне године у односу на истек претходног уговора, а чак је у плану јавне набавке за 2015. годину било предвиђено да поступак започне након истека претходног уговора. Такође, набавка услуга сервисирања и одржавања моторних возила у Министарству иностраних послова у вриједности од 100.000 КМ је била покренута шест мјесеци након истека претходног уговора, иако је планом јавне набавке за 2015. годину било предвиђено вријеме за покретање у априлу, а закључење до истека претходног уговора у јулу 2015. године.

Неблаговремено поступање има за посљедицу нарушавање духа и смисла ЗЈН у погледу обезбјеђења транспарентности поступака, односно пружања једнаке шансе свим пословним субјектима који испуњавају услове, што је посебно изражено код континуираних јавних набавки, гдје због неблагоприятности долази до продужења набавке робе или услуга од истих добављача.

Додатно, анализом поступака који су покренути прије истека претходног уговора, утврђено је да и покретање поступака за континуиране набавке прије истека претходног уговора није гаранција да ће се уговор успјети благовремено потписати, уколико нису извршене све потребне припремне радње прије покретања. Приказ описаног се може видјети у наредној табели.

Табела 11: Вријеме покретања поступака континуираних набавки

Вријеме покретања поступка јавне набавке	Број поступака
До 2 мјесеца прије истека уговора	14
2 и више мјесеци прије истека уговора	14

Извор: Канцеларија за ревизију институција БХХ на основу података институција

Као што се у табели може видјети, од 28 анализираних континуираних набавки које су касниле, а покренуте су прије истека претходног уговора, 50% истих је покренуто непосредно прије истека претходног уговора или један до два мјесеца прије истека претходног уговора, чиме се институције излажу ризику да не стигну благовремено завршити поступак, у случају евентуалних жалби на ТД или одлуку о избору, у случају недостављања понуда, достављање неквалификованих понуда или због



других познатих разлога. Мањи је ризик да се поступак неће благовремено завршити код континуираних набавки, ако се остави више времена за провођење поступка.

Анализа је показала и да покретање поступака код континуираних набавки и два и више мјесеци прије истека претходног уговора само по себи не обезбјеђује уговорним органима да благовремено заврше поступак, ако адекватно нису припремили поступке набавки и предузели одговарајуће активности, а што у фази провођења (од покретања поступка до закључења уговора) може резултовати дужим процедурама.

Чак и у ситуацијама када су поступци покренути знатно прије истека претходног уговора постојао је ризик да неће бити благовремено завршени уколико нису адекватно припремљени, што говори о значају квалитетног планирања и благовременог покретања.

Тако, на примјер, у Служби за заједничке послове је за набавку горива за гријање у вриједности од 1.200.000 КМ поступак покренут чак осам мјесеци прије истека претходног уговора, те исти поступак набавке није благовремено завршен у 2017. години. Такође, ни набавка хране за псе, опреме за превентивну заштиту и игру службених паса у Граничној полицији из 2015. године у износу од 105.500 КМ није завршена до истека претходног уговора, иако је започела осам мјесеци прије истека претходног уговора, како је било предвиђено и планом ЈН. Иста набавка је била понављана два пута због недовољног броја прихватљивих понуда.

3.2.1.2. Кашњења у фази од момента доношења одлуке о покретању поступка до момента закључивања уговора

Поред кашњења у фази самог почетка поступка – доношења одлуке о покретању поступка, током ревизије је уочена неблаговременост институција у фази од момента покретања поступка до момента закључивања уговора.

Анализом података је утврђено да је у просјеку највећи број дана био потребан у периоду између одлуке о избору до закључења уговора, али и да је било екстремно великих распона у данима између неких корака јавне набавке, што је приказано у наставку.

Распони од покретања набавке, тачније од одлуке о покретању до објаве набавке, су били у просјеку 25 дана, али су се кретали до преко 200 дана, што је видљиво из сљедеће табеле.

Табела 12: Приказ распона дана од одлуке о покретању до објаве набавке

Распони у данима	До 20	21 – 50	Преко 51
Број поступака*	49	15	9

Извор: Канцеларија за ревизију институција БиХ на основу података из институција

*Анализа је рађена на 73 јавне набавке са доступним подацима. Од могућих 77 ЈН, двије из Министарства одбране нису покренуте, а за двије, такође из Министарства одбране, нису били доступни подаци.

Из табеларног приказа је видљиво да су у 33% случајева ове активности потрајале више од 20 дана, а у неким ситуацијама и преко 50 дана, што је забиљежено код



Министарства безбједности, Министарства иностраних послова и Министарства одбране. Код 67% поступака од момента покретања набавке до њене објаве протекло је максимално 20 дана.

Илустрације ради, највећи распони су забиљежени код набавке роба, професионалне опреме за вешерај и чишћење за азилантски центар Министарства безбједности и то 234 дана и код Министарства иностраних послова, 207 дана при набавци услуга сервисирања и одржавања моторних возила.

Након објаве набавке, у склопу које се објави и датум отварања понуда, код девет поступака је дошло до помјерања овог рока услјед приговора на ТД и измјена ТД, што је итекако утицало на благовременост завршетка поступка, о чему ће у наставку бити више ријечи.

Анализа је показала да су велики размаци у времену измјерени и од момента отварања понуда до одлуке о избору/поништењу поступка, о чему говори наредна табела.

Табела 13: Приказ распона дана од отварања понуда до одлуке о избору/поништењу

Распони у данима	До 20	21 – 50	Преко 51
Број поступака*	29	23	20

Извор: Канцеларија за ревизију институција БиХ на основу података из институција

*Анализа је рађена на 72 јавне набавке са доступним подацима. Од могућих 77 ЈН, двије из Министарства одбране нису покренуте, а за три, такође из Министарства одбране, нису били доступни подаци.

Из табеле је видљиво да је за 28% поступака у овом периоду било потребно више од 50 дана за предузимање активности, а код 32% поступака за овај је корак било потребно између 21 и 50 дана.

Анализа је обухватила вријеме од првог заказаног отварања понуда до доношења одлуке о избору или поништењу поступка. У овом периоду се најчешће дешавало да прође дуг период између отварања понуда и оцјене понуда, као и између приједлога комисије о исходу поступка до доношења саме одлуке од стране менаџмента институције. Највећи распони у данима су забиљежени код Министарства одбране, Министарства иностраних послова и Министарства цивилних послова.

Највећи просјек од 62 дана је измјерен у периоду од одлуке о избору најповољнијег понуђача до датума закључења уговора, што је приказано у сљедећој табели.

Табела 14: Приказ распона дана од одлуке о избору до закључења уговора

Распони у данима	До 20	21 – 50	Преко 51
Број поступака*	5	27	18

Извор: Канцеларија за ревизију институција БиХ на основу података из институција

*Анализа је рађена на 50 поступака јавне набавке са доступним подацима. Од могућих 77 поступака ЈН, 22 су поништена, два из Министарства одбране нису покренута, а за три поступка нису били доступни подаци (два из Министарства одбране и један из Министарства иностраних послова још није завршен).



Као што је из табеле видљиво, само код 10% поступака је од одлуке о избору до закључења уговора протекло до 20 дана. За њих 54% је било потребно и до 50 дана. Да се заврше све активности између одлуке о избору и закључења уговора код 36% поступака је био потребан преко 51 дан.

Највећи размаци су измјерени код поступака у којима је у овом периоду, након доношења одлуке о избору најповољнијег понуђача, нарочито код набавки веће вриједности, долазило до заступања жалби и рјешавања КРЖ. Ово је забиљежено код 10 од укупно 50 тестираних поступака у овој анализи. Најекстремнији примјери су трајали преко 200 дана, а забиљежени су у Министарству иностраних послова и Институту за метрологију.

Код осталих 40 поступака је у времену, које је искључиво зависило од поступања уговорног органа јер није било жалбеног поступка пред КРЖ, било необјашњиво дугих периода од одлуке о избору најповољнијег понуђача до закључења уговора. Највећи распони између 80 и 100 дана су забиљежени код Министарства цивилних послова, Министарства безбједности и Агенције за лијекове и медицинска средства.

Тако је, илустрације ради, Министарство цивилних послова код набавке услуга шпедиције чекало мишљење Правобранилаштва 1,5 мјесец, а након што су запримили исто, протекао је још један мјесец до закључења уговора.

3.2.2. Тендерска документација као узрок неблаговременог провођења јавне набавке

Тендерска документација се због неадекватне временске процјене периода који је потребан за њену израду, појављује као разлог за поништење поступака јавне набавке у фази провођења.

Анализа је показала да се тендерска документација по најмање два основа појављује као препрека благовременом провођењу јавне набавке.

У првом случају, када се након објаве раде одређене измјене те је уговорни орган у обавези обавијестити све понуђаче о учињеним измјенама, што захтијева додатно вријеме за припрему понуде, долази и до продужења рока за пријем и отварање понуда. Ово је утврђено код 16% набавки из узорка.

Након прегледаних проведених поступака из узорка видљиво је да је у неколико случајева долазило и по неколико пута до мијењања ТД у току једног поступка. Ово је скоро сваки пут имало за последицу помјерање рока за пријем понуда, а што за собом повлачи и помјерање свих осталих активности до склапања уговора. Ово је био случај код набавки које су редовног карактера и набављају се сваке године.

Уочено је да институције не користе могућност стручне/савјетодавне помоћи и мишљења од Агенције за јавне набавке у фази припреме, него се истој институцији обраћају тек након појаве одређених проблема везаних за приговоре и жалбе на ТД у фази провођења поступка.



У другом случају је тендерска документација била разлог за поништење поступака, што је у још већој мјери продужавало поступак провођења јавне набавке. У случају поништења тендерске документације, уговорни орган је морао поновити цијели поступак, што подразумева поновну израду тендерске документације.

Од 77 посматраних поступака јавне набавке, КРЖ је, рјешавајући по жалбама²⁹, код 11 поступака својим рјешењем поништила ТД, односно поништила их у цијелости.

3.2.3. Изостанак евалуације и активности на унапређењу процеса

Институције БиХ у улози уговорног органа нису у довољној мјери проводиле нити примијениле анализе планова из претходне године, нити су довољно анализирали реализоване уговоре с циљем израде реалистичног и објективног плана јавних набавки за следећу годину.

Праћење реализације планова није регулисано ни законским нити подзаконским актом, него је институцијама препуштено на слободу да врше евалуацију и анализу реализације донесених планова. Ревизија се није увјерила да је било која од институција из узорка вршила праћење реализације планова на адекватан и квалитетан начин, нити су извјештавале неку од надлежних институција о резултатима праћења. У Републици Србији су, примјера ради, институције обавезне достављати извјештаје о извршењу планова набавки кориштењем апликативног софтвера Управи за јавне набавке.³⁰

Агенција за јавне набавке БиХ је задужена за праћење поступака јавне набавке из разних извора. План јавне набавке се користи као извор искључиво по захтјеву понуђача, уговорних органа и других заинтересованих страна (невладиних организација, медија и сл.).

²⁹ Изјављена жалба одгађа наставак поступка јавне набавке, закључење и/или извршење уговора о јавној набавци или оквирног споразума до доношења одлуке КРЖ, члан 110. ЗЈН, Сл. гласник БиХ, број 39/14. Рок за доношење закључка или рјешења по жалби је 15 дана од дана када уговорни орган комплетира жалбу, али не касније од 30 дана од дана када УРЖ прими жалбу од уговорног органа. Законом су, у члану 111. став 12, предвиђени и изузетно сложени случајеви, у којима председавајући УРЖ закључком може продужити поменути рок, али не дуже од 30 дана.

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



4. ЗАКЉУЧЦИ

Канцеларија за ревизију институција БиХ је извршила ревизију учинка благовремености институција БиХ у провођењу јавних набавки испитујући активности институција у дијелу процеса гдје о времену предузимања активности одлучују самостално, односно у дијеловима процеса јавних набавки гдје рокови за предузимање активности нису прописани ЗЈН, него о томе одлуку доносе саме институције.

Ревизија је показала да институције БиХ не предузимају увијек адекватне и благовремене активности како би обезбиједиле да се јавне набавке проведу благовремено, због чега је у свим институцијама из узорка присутно кашњење код одређених јавних набавки, што има друштвене и економске посљедице, које готово увијек, директно или индиректно, осјећају грађани БиХ. Неблаговремена набавка на примјеру институција из узорка овог извјештаја може довести у питање заштиту здравља становништва БиХ услјед кашњења обезбјеђења безбједних, квалитетних и јефтиних лијекова, безбједност грађана због пропуста приликом граничних контрола, затим војну спремност, помоћ цивилима у ситуацијама поплава, пожара и сл. Осим тога, неблаговремено провођење јавних набавки у одређеним случајевима отвара простор за корупцију.

Кашњења поступака јавне набавке се одражавају на могућност институција да остварују циљеве због којих су основане, доводе до неоправданог продужења уговора са постојећим добављачима, те у неким случајевима до губитка одобрених средстава за набавку потребне робе, услуге или радова што уједно значи и неефикасно управљање буџетским средствима, јер су она могла бити искориштена за задовољење других потреба институција и грађана БиХ.

Кашњења и неблаговремено поступање институција су утврђени и код текућих и код капиталних јавних набавки те код отворених, конкурентских и преговарачких поступака јавне набавке. Такође, кашњења су евидентирана у све три проматране године, тако да се може утврдити да су проблеми благовремености који су били присутни прије доношења новог ЗЈН, присутни и у годинама након његовог доношења.

Евидентно је да постојећи систем у којем нису обезбијеђени механизми контроле и утврђивања одговорности за неблаговременост омогућује да институције буду инертне у погледу достизања прописаних и утврђених рокова за завршетак јавних набавки. Код свих институција из узорка је уочено да евиденције не садрже потпуне и поуздане информације које омогућују квалитетно праћење благовремености проведених поступака јавних набавки.

Разлози који доводе до неблаговремености идентификовани су и у фази планирања јавних набавки и у фази провођења поступака јавних набавки, о чему говоре закључци наведени у наставку.



4.1. Институције нису предузимале адекватне активности у фази планирања јавних набавки

Институције при планирању јавних набавки не узимају у обзир ризике који се могу појавити приликом провођења поступака, као што су незаинтересованост понуђача за учешће у поступку, неприхватљивост благовремено запримљених понуда, недостављање потребног броја прихватљивих понуда, немогућност реализације поступка до истека претходног уговора или незавршетак поступака до краја буџетске године и друге. У условима гдје су утврђена веома прецизна правила за обезбјеђење потребних средстава, институцијама није остављено пуно простора за импровизацију, те се стога благовремено и квалитетно планирање намеће као императив.

Сам процес планирања јавних набавки унутар институција БиХ није организован на јединствен начин, при чему је свакој од институција БиХ препуштен на слободу начин када ће и како планирати набавке. Одређене институције БиХ започињу са планирањем набавки знатно прије усвајања буџета, сматрајући да планирање набавке представља основу за израду буџетског захтјева, док друге институције ове активности предузимају тек након усвајања буџета.

Временска процјена за провођење поступака јавних набавки у тестираним институцијама је преамбициозна. У планирању нису узимани у обзир историјски подаци о трајању појединих поступака, а нису се десиле ни значајније организационе промјене које би ишле у прилог оптимистичнијем планирању. Оваквим планирањем институције су изложене ризику да поступци не буду благовремено завршени.

Изостанак адекватне анализе тржишта у великој мјери придонosi неблаговременом провођењу јавних набавки. Не постоји свеобухватан приступ у анализирању тржишта унутар институција БиХ, нити постоје посебне смјернице на који начин и када треба вршити истраживање тржишта. Институције БиХ не документују анализе о истраживању тржишта, иако тврде да су исте проведене за сваки поступак посебно.

Планови јавне набавке у институцијама БиХ нису у функцији благовременог провођења јавних набавки. Анализом неких од планова могло се запазити да институције БиХ већином доносе планове јавних набавки из чисто процедуралних и законских разлога и ради формалног испуњења обавезе из Закона. У прилог томе говоре и подаци да је скоро 60% поступака јавних набавки из узорка покренуто након планираних рокова, што је један од првих разлога њиховог кашњења. Приближно 90% поступака није завршено у роковима који су предвиђени плановима ЈН.

Иако је Законом из 2014. године уведена обавеза објављивања планова јавних набавки, чиме је унапријеђена транспарентност у области јавних набавки, ипак су изостале веће користи у погледу благовремености провођења поступака.



4.2. У фази реализације јавних набавки институције не предузимају увијек потребне активности за благовремено провођење поступака

Осим уочених слабости у планирању провођења поступака јавних набавки, ревизија је показала да институције БиХ ни у фази провођења поступака јавних набавки не предузимају увијек адекватне активности у циљу благовременог провођења поступака набавки.

Ревизија је показала да институције у дијелу у којем самостално одлучују о времену покретања активности не предузимају увијек активности благовремено. Ово је посебно изражено код континуираних јавних набавки гдје се показало да су поступци покретани непосредно прије или након истека рока важења уговора са постојећим добављачима, те су набавке вршене од постојећих добављача без склопљеног уговора или са продужењем важења постојећег уговора уз уговорну клаузулу коју не познаје ЗЈН и то у временском периоду чак и преко годину дана. Показало се и то да клаузула „...или најкасније до склапања уговора са новим добављачем“ дјелује дестимулативно, јер су сви тестирани уговори са овом клаузулом продужавани за неколико мјесеци.

Слична ситуација је уочена и код капиталних издатака, гдје се показало да је касно покретање поступака узроковало њихово кашњење, у неким ситуацијама и губитак одобрених средстава што је индиректно имало посљедице и по грађане.

Бројни су поступци покренути крајем текуће године, односно преко 35% свих прегледаних поступака је покренуто у задњем кварталу буџетске године, а 55% у другој половини године.

Током ревизије уочени су и други разлози неблаговремености, као што су велики распони унутар фазе провођења поступака јавне набавке, од момента доношења одлуке о покретању поступка до момента закључења уговора.

Као додатни разлог за кашњење поступака уочене су слабости у тендерској документацији, што индиректно потврђује 14% прегледаних поступака јавне набавке у којима је КРЖ поништила у цијелости тендерску документацију, односно поништила у цијелости поступак јавне набавке.

Изостанак адекватног система праћења планова набавки представља значајну бољку у систему јавних набавки у БиХ. Евалуација реализације и извршења планова јавних набавки се не врши на систематичан начин. Институције БиХ нису обавезне вршити анализу реализације планова јавних набавки, нити о резултатима анализа извјештавати неку од надлежних институција у БиХ. С обзиром на често понављање истих грешака у провођењу поступака набавки недостатак концепта учења на грешкама или концепта научених лекција је евидентан.



5. ПРЕПОРУКЕ

У циљу повећања одговорности институција у погледу благовременог провођења поступака јавних набавки и успоставе система који потиче благовремено поступање институција у току провођења јавних набавки, дају се одређене препоруке које СМ БиХ и институцијама БиХ, које је обухватио овај Извјештај, могу помоћи да буду благовремене у провођењу јавних набавки, а надлежним институцијама да обезбиједи и помогну правилно и благовремено провођење јавних набавки. Мишљења смо да су препоруке примјениве и на остале институције БиХ.

Препоруке Савјету министара БиХ:

- Успоставити механизме који ће обезбиједити поуздане, тачне и потпуне податке о планираним и provedеним поступцима јавних набавки на нивоу институција БиХ који ће, поред осталог, бити подлога за анализу благовремености институција у планирању и провођењу поступака јавних набавки.
- Успоставити систем извјештавања о планираним и provedеним јавним набавкама, разлозима непровођења или кашњења у провођењу поступака јавних набавки, с циљем јачања одговорности институција БиХ.

Препоруке институцијама БиХ:

- Унаприједити процес планирања јавних набавки.
Ово подразумијева да је потребно да израде или ажурирају интерне акте који би садржавали детаљан опис процеса јавних набавки, а процес планирања започну још у вријеме планирања буџета, како би се одмах након усвајања буџета могло почети са активностима на провођењу плана и тако створити претпоставке за њихово благовремено завршавање.
- Израдити и документовати анализу тржишта и процјену ризика за сваки поступак јавне набавке прије састављања плана јавне набавке.
Ово подразумијева анализу која обухвата податке о роковима истека важећих уговора, избор поступка јавне набавке, расположивост и квалитет кадрова и могућност њихове фокусираности, сложеност поступака, предвиђања могућих жалбених поступака, одређивање приоритета институције.
- Обезбиједити да планови јавних набавки буду у функцији ефикасног провођења поступака јавних набавки.
Ово подразумијева и утврђивање реалних рокова за почетак и завршетак провођења јавних набавки, а нарочито за почетак како би се већ у старту створиле претпоставке за благовремен завршетак јавних набавки.
- Израдити прецизне интерне планове активности на провођењу поступака јавних набавки са јасно назначеним роковима за покретање сваке од активности, носиоцима активности, те роком за завршетак поступка, како би се створиле претпоставке за контролу процеса и утврђивање одговорности.




- Веће институције у циљу благовремености требају израдити ходограм и рокове за колање документације у вези са јавним набавкама унутар институције, како би се избјегло задржавање и успоравање предмета у одређеним организационим јединицама институције.
- Периодично у току године анализирати динамику провођења поступака и благовремено доносити мјере за превазилажење уочених проблема у циљу обезбјеђења благовремене набавке роба, услуга и радова.
- На крају године вршити завршну анализу реализације плана како би у наредном циклусу били отклоњени евентуални проблеми који су утицали на благовременост и тако спријечити њихово понављање у будућности.
- До доношења другачијих упутстава, у извјештајима о раду, извјештавати надлежне институције о реализацији планова, са посебним освртом на планиране и реализоване рокове, кашњења и нереализоване набавке с адекватним образложењима.

Канцеларија за ревизију препоручује Парламенту БиХ да:

- размотри могућност повећања одговорности менаџмента институција БиХ у случајевима дугогодишњег неуспјелог провођења набавки, које су често и велике вриједности и од значаја за БиХ.

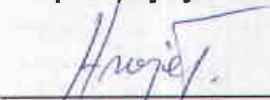
Тим ревизије учинка:


Јасмина Окановић, вођа тима

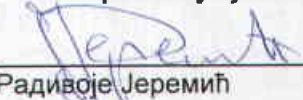

Милан Миловић, члан тима



Руководилац Одјељења ревизије учинка


Хрвоје Твртковић

Руководилац Одјељења за контролу квалитета, методологију и планирање ревизије учинка


Радивоје Јеремић



ПРИЛОЗИ



Прилог бр. 1: Преглед 77 анализираних поступака јавне набавке

Редни број	Назив поступка јавне набавке	Година	Врста поступка	Вриједност у КМ
1.	Фармацеутски производи, лот : реагенси за ЛАЛ	2014.	отворени	57.000
2.	ФАРМАЦЕУТСКИ производи лот 10 ХЕМИКАЛИЈЕ 1 (Ацетонитрил и Метханол)	2014.	отворени	47.800
3.	Додаци за апарат STERITEST MILIPORE лот 10	2014.	отворени	47.000
4.	Лабораторијска опрема – АУТОКЛАВ	2014.	отворени	110.000
5.	Компјутерски потрошни материјал	2015.	отворени	34.000
6.	Медицински производи, лот 13 МИКРОБИОЛОШКЕ ПОДЛОГЕ, СУПСТАНЦЕ И ИНДИКАТОРИ	2015.	отворени	17.094
7.	Одржавање и подршка за софтверску апликацију за пријаву нежељених дејстава – фармаковигиланса	2015.	преговарачки без објаве	36.000
8.	Одржавање софтверске апликације Ready и Nees	2015.	преговарачки без објаве	210.600
9.	Чување резервних копија база података	2015.	конкурентски	24.000
10.	Молерско-фарбарски радови	2015.	конкурентски	32.457
11.	Чување резервних копија база података	2016.	конкурентски	21.795
12.	Гориво	2016.	отворени	135.000
13.	Стандарди за интерну валидацију – лабораторијски реагенси	2016.	отворени	45.299
14.	Софтверска апликација за пријаву нежељених дејстава	2016.	отворени	34.188
АЛМС	УКУПНО			852.233
15.	Сервис возила	2014.	конкурентски	20.000
16.	Осигурање возила	2016.	конкурентски	11.000
17.	Сервис возила	2016.	конкурентски	15.000
АШСУК	УКУПНО			46.000
18.	Систем за контролу и евиденцију моторних возила на граничним прелазима за потребе ГП	2014.	отворени	680.000
19.	Гориво лот 1 сукцесивна испорука горива на локацији Чапљина	2014.	отворени	59.276
20.	Храна за псе, опрема за превентивну заштиту и игру службених паса	2015.	отворени	105.500
21.	Осигурање имовине и објеката	2015.	отворени	700.000
22.	Обиљежавање моторних возила и пловила	2015.	конкурентски	80.000
23.	Сервис возила	2016.	отворени	1.453.000
ГП	УКУПНО			3.077.776
24.	Набавка авиокарата	2014.	конкурентски	31.000
25.	Набавка авиокарата	2015.	конкурентски	25.640
26.	Моторно гориво	2016.	конкурентски	15.000
ИМ	УКУПНО			71.640
27.	Набавка услуга шпедиције	2014.	отворени	60.000
28.	Набавка авиокарата	2015.	отворени	240.000
29.	Набавка услуга одржавања возила	2015.	конкурентски	40.000
МЦП	УКУПНО			340.000
30.	Пружање услуга сервисирања (ремонт) р/д, склопова и агрегата: сви хеликоптери	2014.	отворени	250.000
31.	Пружање услуга сервисирања (ремонт) р/д, склопова и агрегата: сви хеликоптери	2015.	преговарачки с објавом	450.000
32.	Набавка резервних дијелова и потрошног материјала за хеликоптере	2016.	отворени	452.000
33.	Ремонт хеликоптера Ми-8	2014.	преговарачки с објавом	7.480.000
34.	Услуге одржавања ватрогасних средстава и опреме	2014.	отворени	87.700



35.	Уговарање набавке роба класе II (полицијска, војна и заштитна опрема)	2015.	отворени	369.787
36.	Уговарање набавке роба класе II (полицијска, војна и заштитна опрема)	2016.	отворени	458.218
37.	Набавка опреме и успостава интегрисаног видеокалибрационог система за МО и ОС	2015.	отворени	290.000
38.	Опрема за деактивирање експлозивних направа	2015.	отворени	120.000
39.	Набавка софтверских лиценци	2015.	преговарачки без објаве	270.000
40.	Моторне санке	2016.	конкурентски	35.000
41.	Уговарање набавке робе класе II (ведра с пумпом)	2014.	отворени	280.000
42.	Услуге одржавања оклопних борбених средстава ОС БиХ	2016.	изузеће	100.000
43.	Услуге сервисирања и текућег одржавања зракопловно-техничких средстава	2016.	изузеће	527.693
44.	Одржавање наоружања и војне опреме ОС БиХ	2016.	изузеће	70.000
45.	Лож уље	2016.	отворени	1.890.000
46.	Радови на изградњи новог резервоара за воду на локацији складишта "КРУПА" Хаџићи, 1. фаза, лот 1	2016.	отворени	70.000
МО	УКУПНО			13.200.398
47.	Авиокарте	2014.	отворени	120.000
48.	Авиокарте	2015.	отворени	170.000
49.	Набавка професионалне опреме за вешерај и чишћење за азилантски центар	2014.	отворени	89.000
50.	Набавка опреме за ватрогасце	2015.	отворени	140.800
51.	Набавка услуга одржавања АФИС система	2014.	преговарачки без објаве	320.000
52.	Набавка услуга одржавања АФИС система	2015.	преговарачки без објаве	320.000
53.	Набавка услуга љекарских прегледа	2015.	анекс II дио Б	25.600
54.	Набавка видеонадзора за азилантски центар	2014.	конкурентски	42.000
55.	Набавка прехранбених артикала и средстава за хигијену	2016.	отворени	42.000
56.	Набавка горива	2016.	отворени	135.000
МБ	УКУПНО			1.404.400
57.	Услуге за авиотранспорт путника и терета, осим транспорта поште	2014.	отворени	490.000
58.	Набавка нафтних деривата и мазива	2014.	отворени	110.000
59.	Набавка нафтних деривата и мазива	2015.	отворени	167.000
60.	Набавка услуга брзе поште	2014.	отворени	250.000
61.	Набавка услуга брзе поште	2015.	отворени	200.000
62.	Набавка сервисирања и одржавања моторних возила	2015.	отворени	100.000
63.	Радови на уређењу, адаптацији и наткривању атрија у објекту МИП БиХ	2016.	отворени	571.589
64.	Набавка радова – климатизација дијела објекта МИП II фаза	2016.	отворени	200.000
65.	Набавка тонера за потребе МИП	2015.	конкурентски	40.000
66.	Набавка услуга брзе поште за потребе МИП	2016.	отворени	200.000
МИП	УКУПНО			2.328.589
67.	Храна и пиће	2014.	отворени	107.284
68.	Храна и пиће	2015.	преговарачки с објавом	960.201
69.	Набавка горива за гријање – лож уље екстра лако	2014.	отворени	1.190.160
70.	Набавка горива за гријање – лож уље екстра лако	2015.	отворени	1.025.641



71.	Израда пројеката (лот 1 и лот 2) – Пројект санације, рестаурације и конзервације Предсједништва и резиденцијалног објекта „Конак“	2015.	отворени	400.000
72.	Пројект санације, рестаурације и конзервације резиденцијалног објекта „Конак“	2016.	отворени	100.000
73.	Пројект санације, рестаурације и конзервације Предсједништва	2016.	отворени	355.000
74.	Санација крова Предсједништва БиХ	2015.	отворени	1.900.000
75.	Санација крова Предсједништва БиХ	2016.	отворени	1.900.000
76.	Брушење камених подних облога	2015.	конкурентски	80.000
77.	Набавка горива	2016.	отворени	1.200.000
сзп	УКУПНО			9.218.286
СВЕУКУПНО				30.539.322



Прилог бр. 2: Преглед врста поступака по учесталости примјене од стране институција БиХ у 2014, 2015. и 2016. години.

Врста поступка	2014.		2015.		2016.	
	Вриједност у милионима КМ	Удио	Вриједност у милионима КМ	Удио	Вриједност у милионима КМ	Удио
Отворени поступак	122	73%	94	82%	117	77%
Ограничени поступак	2	1%	0,2	0,2%	0,7	0,4%
Преговарачки поступак са објавом обавјештења	0,04	0	0,07	0,1%	0,2	0,1%
Преговарачки поступак без објаве обавјештења	22	13%	3,1	2,7%	7,9	5,1%
Конкурентски поступак	15	9%	10,5	9,2%	7,9	5,1%
Директни поступак	7	4%	6,7	5,8%	8,1	5,3%
Путем Правилника за услуге из Анекса II Дио Б	-	-	-	-	10,6	7%
УКУПНО	168	100%	115	100%	152	100%

Извор: Годишњи извјештаји о закљученим уговорима о јавним набавкама Агенције за јавне набавке БиХ за 2014, 2015. и 2016. годину



Прилог бр. 3: Референце

1. Антикорупциони капацитети јавних набавки у сектору безбједности, Група аутора, Центар за безбједносне студије БиХ, Across, 2016;
2. Are EU cohesion policy funds well spent on roads?, Special Report, European Court of Auditors, 2013;
3. Директива 2004/17/EЗ објављена 31.03.2004. године у Службеном листу ЕУ;
4. Директива 2004/18/EЗ објављена 31.03.2004. године у Службеном листу ЕУ;
5. Директива 2007/66/EЗ објављена 11.12.2007. године у Службеном листу ЕУ;
6. Директива 2014/24/EУ објављена 28.03.2014. године у Службеном листу ЕУ;
7. Директива 2014/25/EУ објављена 28.03.2014. године у Службеном листу ЕУ;
8. Директива 2014/23/EУ објављена 28.03.2014. године у Службеном листу ЕУ;
9. Efforts to address problems with public procurement in EU cohesion expenditure should be intensified, Special Report, European Court of Auditors, 2015;
10. Годишњи извјештај о закљученим уговорима у поступцима јавних набавки у 2014. години, Агенција за јавне набавке БиХ, 2015. година;
11. Годишњи извјештај о закљученим уговорима у поступцима јавних набавки у 2015. години, Агенција за јавне набавке БиХ, 2016. година;
12. Годишњи извјештај о закљученим уговорима у поступцима јавних набавки у 2016. години, Агенција за јавне набавке БиХ, 2017. година;
13. Годишњи извјештаји ревизије о главним налазима и препорукама, Канцеларија за ревизију институција БиХ, 2014, 2015. и 2016. година;
14. Извјештаји о финансијској ревизији свих институција БиХ за 2013, 2014, 2015. и 2016. годину, Канцеларија за ревизију институција БиХ;
15. Отворене јавне набавке у БиХ – стање и перспективе у свјетлу међународних стандарда, Подршка креирању Националног акционог плана БиХ у оквиру Партнерства за отворену власт, финансираног од стране Фонда отворено друштво БиХ, који проводи Transparency International БиХ, Сарајево, октобар 2015. године;
16. Право и политика јавних набавки ЕУ, Избор текстова, др. Мартин Трубус, Sheffield Универзитет, Пројект Европске уније за јавне набавке – II фаза, Сарајево, 2006;
17. Приручник EUPPP – Обука предавача јавних набавки у БиХ – први дио, Програм подршке ЕУ систему јавних набавки у БиХ – II фаза;
18. Смјернице за практичаре о избјегавању најчешћих погрешака у поступцима јавне набавке у оквиру пројекта финансираних из европских структурних и инвестиционих фондова, Европска комисија, 2015. година;
19. Стратегија јавних набавки БиХ за период од 2016–2020. године, АЈН БиХ, 2016. година;
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. Закон о јавним набавкама БиХ, „Службени гласник БиХ“, број: 49/04, 19/05, 52/05, 8/06, 24/06, 70/06, 12/09, 60/10 и 87/13;
23. Закон о јавним набавкама БиХ, „Службени гласник БиХ“, број: 39/14;
24. Закон о јавним набавкама Републике Хрватске, Народне новине, број: 120/16;
25. www.temporis.hr;
26. www.ujn.gov.rs