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

www.revizija.gov.ba

PRAĆENJE REALIZACIJE PREPORUKA REVIZIJE UČINKA „UPRAVLJANJE PROCESOM REALIZACIJE UGOVORA O JAVNIM NABAVAMA U INSTITUCIJAMA BOSNE I HERCEGOVINE“

Sarajevo, rujan 2023. godine

Praćenje realizacije preporuka revizije učinka

Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine (Ured za reviziju) proveo je praćenje aktivnosti institucija Bosne i Hercegovine (BiH) na realizaciji preporuka revizije učinka za izvješće revizije učinka „Upravljanje procesom realizacije ugovora o javnim nabavama u institucijama BiH“ koji je objavljen u studenom 2018. godine.

Praćenje je provedeno u skladu s INTOSAI okvirom profesionalnih objava (IFPP), Načelima revizije učinka, Vodičem za reviziju učinka i Vodičem za osiguranje kvalitete u reviziji učinka vrhovnih revizijskih institucija u BiH.

Temeljni cilj ovog izvješća je da se mjerodavnim institucijama i javnosti prezentiraju aktivnosti odgovornih institucija na realizaciji preporuka revizije učinka koje su dane s ciljem da se unaprijede područja koja su bila predmetom revizije. Realizacija preporuka bi trebala doprinijeti realizaciji cilja 16 održivog razvoja, promovirati miroljubiva i uključiva društva za održivi razvoj, osigurati pristup pravdi za sve i izgraditi djelotvorne, odgovorne i uključive institucije na svim razinama. Rezultati praćenja ukazuju na to da je postignut ograničen napredak u ovoj oblasti u odnosu na razdoblje kada je rađena revizija. Po svim danim preporukama poduzimane su aktivnosti, međutim, nijedna preporuka nije u potpunosti realizirana. Od ukupnog broja danih preporuka 62 % je djelomično realizirano, dok su kod 38 % preporuka konstatirane početne aktivnosti.

Postignut je napredak u odnosu na prvobitno stanje na uspostavi evidencija koje omogućavaju javan uvid u realizacije ugovora o javnim nabavama kao i na uspostavi kontrolnih mehanizama realizacije ugovora o javnim nabavama. Nije osigurano sistemsko uređenje procesa realizacije ugovora u vidu smjernica/vodiča kojima bi se na sveobuhvatan način uredio proces realizacije ugovora o javnim nabavama u institucijama BiH. S druge strane, u odsustvu sistemskog uređenja, na razini pojedinačnih institucija postignut je značajan napredak u pogledu uređenja procesa realizacije ugovora internim aktima institucija BiH. Također, zabilježen je i napredak u pogledu uspostave kronološkog dokumentiranja poduzetih radnji tijekom realizacije ugovora, na uspostavi količinskih i financijskih evidencija, kao i u pogledu komisijskog prijema roba i usluga.

Izvješće je, u skladu s člankom 16. i člankom 17. Zakona o reviziji, dostavljeno Parlamentarnoj skupštini BiH, Predsjedništvu BiH i Vijeću ministara BiH.

GLAVNI REVIZOR

Hrvoje Tvrtković, v.r.

ZAMJENIK
GLAVNOG REVIZORA

Nedžad Hajtić, v.r.

ZAMJENICA
GLAVNOG REVIZORA

Neda Močević, v.r.

Kazalo

Korištene skraćenice **5**

1. UVOD **8**

1.2. Cilj i svrha praćenja 8

1.3. Predmet i opseg praćenja 9

1.4. Izvori i metode praćenja 9

1.5. Osnovni podaci o izvješću koje je predmet praćenja 10

2. POSTUPANJE NADLEŽNIH INSTITUCIJA PO IZVJEŠĆU **12**

2.1. Parlamentarna skupština 12

2.2. Vijeće ministara 13

3. PODUZETE AKTIVNOSTI INSTITUCIJA NA REALIZACIJI PREPORUKA PO IZVJEŠĆU **15**

3.1. Ocjena realizacije preporuka – aktivnosti institucija na realizaciji preporuka 15

3.2. Trenutačno stanje u revidiranoj oblasti 21

PRIVICI **23**

Privitak 1. Pregled izvješća revizije učinka koja su bila predmetom praćenja realizacije preporuka 24

Korištene skraćenice

Skraćenice	Puni naziv
AJN	Agencija za javne nabave Bosne i Hercegovine
AŠSUK	Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova Bosne i Hercegovine
BiH	Bosna i Hercegovina
Dom naroda	Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine
Granična policija	Granična policija Bosne i Hercegovine
IFPP	INTOSAI okvir profesionalnih objava
INTOSAI	Međunarodna organizacija vrhovnih revizijskih institucija (International Organization of Supreme Audit Institutions)
ISFU	Informacijski sustav financijskog upravljanja
Ured za reviziju	Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine
Ministarstvo financija i trezora	Ministarstvo financija i trezora Bosne i Hercegovine
Ministarstvo komunikacija i prometa	Ministarstvo komunikacija i prometa Bosne i Hercegovine
Parlamentarna skupština	Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine
Predsjedništvo	Predsjedništvo Bosne i Hercegovine
Zastupnički dom	Zastupnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine
RAK	Regulatorna agencija za komunikacije Bosne i Hercegovine
Vijeće ministara	Vijeće ministara Bosne i Hercegovine
SZP	Služba za zajedničke poslove Bosne i Hercegovine
UNO	Uprava za neizravno oporezivanje
UZZB	Uprava BiH za zaštitu zdravlja bilja

Izvršni sažetak

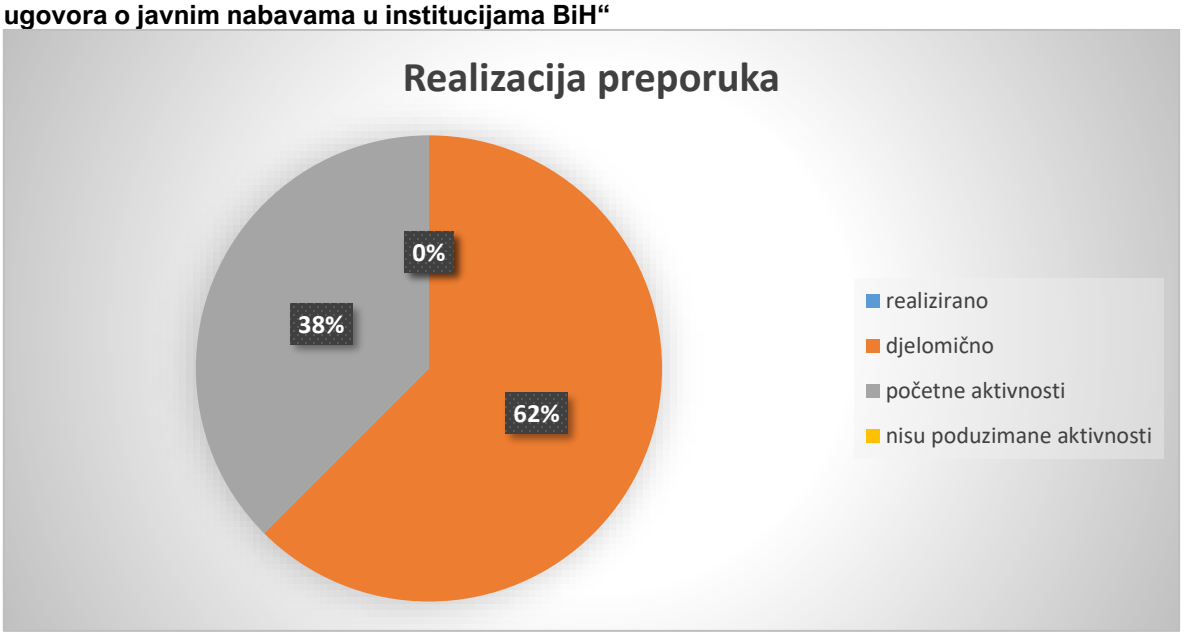
Ured za reviziju je proveo praćenje realizacije preporuka iz izvješća revizije učinka: „Upravljanje procesom realizacije ugovora o javnim nabavama u institucijama BiH“ s ciljem procjene njihovog implementiranja i stanja u revidiranoj oblasti. Predmetno izvješće je objavljeno u studenom 2018. godine. Tablica u nastavku daje pregled realizacije preporuka ove revizije učinka.

Tablica 1: Pregled realizacije preporuka revizije učinka „Upravljanje procesom realizacije ugovora o javnim nabavama u institucijama BiH“

	Stupanj realizacije	Broj preporuka	Postotak realizacije preporuka
	Realizirano	-	-
	Djelomično	5	62 %
	Početne aktivnosti	3	38 %
	Nisu poduzimane aktivnosti	-	-
	Ukupno	**8**	**100 %**

Izvor: Ured za reviziju

Grafikon 1: Pregled realizacije preporuka revizije učinka „Upravljanje procesom realizacije ugovora o javnim nabavama u institucijama BiH“



Kao što se vidi iz prethodne tablice i grafikona, 62 % aktivnosti je djelomično realizirano dok su kod 38 % preporuka poduzete početne aktivnosti. Imajući u vidu stupanj realizacije preporuka može se konstatirati kako su po svim preporukama poduzete aktivnosti, ali u konačnici je ostvaren skroman napredak.

Usvajanjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavama osigurana je uspostava evidencije (portala javnih nabava) koja omogućava uvid u realizaciju ugovora o

javnim nabavama na jednom mjestu. Međutim, ova evidencija i dalje ne nudi mogućnost uvida u sadržaje zaključenih ugovora kao ni mogućnost uvida u sve podatke vezane za realizaciju ugovora, kao što su realizirane količine. Osim toga, uslijed odsustva adekvatnih kontrolnih mehanizama, točnost unesenih podataka na portal javnih nabava je upitna. Na polju sistemskog uređenja procesa realizacije ugovora o javnim nabavama nije bilo značajnijih pomaka.

S druge strane, na razini pojedinačnih institucija BiH ostvaren je značajan napredak u pogledu realizacije preporuka. Naime, u odsustvu sistemskih smjernica ili vodiča institucije su internim aktima uredile proces realizacije ugovora u većem ili manjem opsegu. Također, zabilježen je napredak i u pogledu uspostave kronološkog dokumentiranja poduzetih koraka, količinske i financijske realizacije ugovora, komisijskog prijema roba i usluga.

1. UVOD

U uvodnom dijelu ovog izvješća obrazložen je opći cilj i svrha praćenja realizacije preporuka revizije učinka, predmet, opseg, izvor i metode praćenja, te osnovne informacije o izvješću koje se prati.

1.2. Cilj i svrha praćenja

Zadatak revizije učinka je izvješćivanje o efikasnosti, efektivnosti i ekonomičnosti programa ili aktivnosti, a pravodobna realizacija preporuka i unapređenje rada je zadatak revidiranih institucija.

Praćenje realizacije preporuka iz izvješća o provedenim revizijama učinka predstavlja finalnu fazu revizije učinka koja slijedi nakon ciklusa planiranja i izvršenja revizija učinka. Praćenje je neophodan element u reviziji učinka jer potiče na odgovornost institucija kojima su upućene preporuke i osigurava povratne informacije o efektima provedenih revizija.

Praćenje izvješća revizije učinka i analiza aktivnosti nadležnih institucija nakon objave izvješća predviđeni su i dokumentima Ureda za reviziju: Načela revizije učinka, Vodič za reviziju učinka i Vodič za osiguranje kvalitete u reviziji učinka.[1]

Preporuke dane u izvješćima revizije učinka se trebaju pratiti kako bi se ustanovilo koje mjere su nadležne institucije poduzele po danim preporukama, koje preporuke su realizirane i koji efekti su ostvareni. Vrijeme, predmet i opseg praćenja realizacije preporuka je odluka vrhovnih revizijskih institucija.[2]

Praćenje postupanja institucija BiH po danim preporukama revizije učinka je aktivnost koja je provedena s ciljem osiguranja efektivnosti revizijskih izvješća, pravodobne i efikasne realizacije preporuka i pružanja povratne informacije za Ured za reviziju, zakonodavnu i izvršnu vlast o realizaciji danih preporuka.
Od uspostave funkcije revizije učinka, zaključno s 30.06.2023. godine, objavljeno je ukupno 65 izvješća revizije učinka, od čega 13 izvješća[3] o praćenju realizacije preporuka iz objavljenih izvješća revizija učinka[4].
Izvješća o praćenju realizacije preporuka se razmatraju i usvajaju na sjednicama Parlamentarne skupštine.

---

[1] Odlukom Koordinacijskog odbora broj: 12-50-1-19-2/09 usvojena su Načela revizije učinka; Odlukom Koordinacijskog odbora broj: 06-50-1-4/13 usvojen je Vodič za reviziju učinka; Odlukom Koordinacijskog odbora broj: 06-50-1-5/13 usvojen je Vodič za osiguranje kvalitete u reviziji učinka.
[2] Smjernica revizije učinka GUID 3920;
[3] Ranija izvješća o praćenju realizacije preporuka revizije učinka su obuhvaćala više izvješća revizije učinka čije su preporuke praćene, tako da je zaključno s 30. 6. 2023. godine praćena realizacija preporuka iz ukupno 29 izvješća revizije učinka, a pregled istog je detaljnije dan u Privitku broj 1.
[4] Pregled izvješća koja su do sada bila predmetom praćenja dan je u Privitku broj 1.

1.3. Predmet i opseg praćenja

Ured za reviziju kontinuirano provodi aktivnosti na praćenju izvješća revizije učinka. Ovoga puta predmet praćenja je bilo izvješće revizije učinka: „Upravljanje procesom realizacije ugovora o javnim nabavama u institucijama BiH“ koje je objavljeno 07.11.2018. godine. Praćenjem je obuhvaćeno razdoblje od objave izvješća do konca travnja 2023. godine.

Ured za reviziju je analizirao stanje iz oblasti koja je revidirana i utvrđivao je sljedeće:

- Koje aktivnosti su poduzimale nadležne institucije (Parlamentarna skupština i Vijeće ministara) nakon objavljivanja izvješća revizije učinka?
- Jesu li i u kojoj mjeri institucije poduzimale aktivnosti na realiziranju preporuka revizije učinka i zaključaka nadležnih institucija?
- Imajući u vidu ciljeve revizije, koje su se promjene stanja u revidiranim oblastima desile u odnosu na stanje utvrđeno u objavljenom izvješću?

Revizija je analizirala poduzete aktivnosti bez utvrđivanja razloga za poduzimanje istih, tj. nije ispitivano jesu li iste posljedica danih preporuka revizije ili su posljedica drugih okolnosti.

1.4. Izvori i metode praćenja

S ciljem prikupljanja podataka o realizaciji preporuka i zaključaka nadležnih institucija, svim institucijama BiH [5] koje su bile obuhvaćene prvobitnom revizijom je dostavljeno cirkularno pismo. U pismu su navedene dane preporuke iz izvješća i zaključci nadležnih institucija. Od institucija je traženo da u pisanoj formi predstave aktivnosti koje su poduzimale, kao i dokaze kojima se to potkrepljuje.

Potrebne informacije su prikupljene i na temelju analize zapisnika (zaključaka) sa sjednica Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine BiH (Zastupničkog doma), Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH (Doma naroda) i Vijeća ministara, analize zakonskih i podzakonskih akata, izvješća, informacija, medijskih natpisa, objava u Službenom glasniku BiH, izvješća financijske revizije i sastanaka sa subjektima revizije.

U izabranom metodološkom pristupu teret dokazivanja poduzetih aktivnosti na temelju preporuka je na instituciji kojoj su preporuke bile upućene. Na temelju odgovora institucija na upit Ureda za reviziju o poduzetim aktivnostima na realizaciji preporuka i dostavljenih dokaza, vršena je procjena stupnja poduzetih aktivnosti. Za navode institucija o poduzetim aktivnostima, dodatno su traženi dokazi. Smatrali smo kako aktivnosti koje nisu spomenute u odgovoru institucije, niti su za njih dostavljeni dokazi, a koje je podrazumijevala dana preporuka ili zaključak nadležnih institucija, u konkretnom izvješću, nisu ni poduzimane.

[5] Uprava za neizravno oporezivanje, Granična policija, Služba za zajedničke poslove, Ministarstvo komunikacija i prometa, Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova, Regulatorna agencija za komunikacije, Uprava BiH za zaštitu zdravlja bilja, kao i institucijama koje imaju ključnu ulogu u unapređenju kontrole realizacije ugovora u institucijama BiH, Ministarstvo financija i trezora i Agencija za javne nabave.

Utvrđene su četiri moguće kategorije realizacije preporuka:

- Prva – **realizirano** – institucije su okončale aktivnosti navedene u preporuci, odnosno preporučene kontinuirane aktivnosti se redovito provode – stanje u revidiranom području je značajno popravljeno;

- Druga – **djelomično** – u institucijama je u tijeku realizacija preporuka, odnosno izvjesna je realizacija aktivnosti koje vode realizaciji preporuke – postignut je napredak u revidiranom području;

- Treća – **početne aktivnosti** – institucije su planirale ili stvaraju preduvjete za realizaciju aktivnosti koje vode realizaciji preporuke – nije bilo napretka u revidiranoj oblasti;

- Četvrta – **nisu poduzete aktivnosti –** nisu konstatirane aktivnosti na realizaciji preporuka ili nisu dostavljene informacije o poduzetim aktivnostima – nije bilo napretka u revidiranoj oblasti.

Također, u procesu procjene realizacije preporuka, konzultirani su članovi revizorskih timova koji su vršili predmetne revizije, kao i revizori iz financijske revizije, te je za ocjenu stanja prikupljana dokumentacija koja je dodatno poslužila za ocjenu realizacije preporuka. Za procjenu realizacije preporuka iz izvješća revizije učinka „Upravljanje procesom realizacije ugovora o javnim nabavama u institucijama BiH“, na bazi uzorka institucija koje su bile obuhvaćene prvobitnom revizijom, uz dostavu adekvatne dokumentacije kao dokaza, provjeravan je stupanj realizacije preporuka danih u izvješću. U cilju dodatne provjere dokaza izvršena je i posjeta pojedinim institucijama iz uzorka. [6]

Radi dodatne provjere dokaza, analizirani su podaci koji se objavljuju na službenim internetskim stranicama institucija iz uzorka, kao i institucija koje imaju ključnu ulogu u unapređenju kontrole realizacije ugovora u institucijama BiH, kao što je portal javnih nabava gdje je obavljen uvid u osnovne elemente ugovora koji su uneseni od strane ugovornih tijela, odnosno institucija iz uzorka, i objavljuju se javno.
Za procjenu stanja procesa realizacije ugovora o javnim nabavama u institucijama BiH konzultirana su izvješća o obavljenoj financijskoj reviziji, zatim interne procedure o javnim nabavama institucija iz uzorka, interne procedure za stvaranje i evidentiranje obveza.

1.5. Osnovni podaci o izvješću koje je predmet praćenja

Izvješće je dostavljeno revidiranim institucijama, Parlamentarnoj skupštini, Vijeću ministara i Predsjedništvu BiH (Predsjedništvo).

Izvješće je objavljeno na internetskoj stranici Ureda za reviziju i propraćeno je priopćenjem za medije. U narednoj tablici prezentirani su podaci o preporukama iz izvješća koje je predmet tekućeg praćenja.

[6] RAK, MKP, UZZB.

Tablica 2: Pregled broja danih preporuka u izvješću revizije učinka „Upravljanje procesom realizacije ugovora o javnim nabavama u institucijama BiH“

Naziv izvješća	Ukupan broj preporuka	Ukupan broj preporuka institucijama	Ukupan broj preporuka Vijeću ministara
Upravljanje procesom realizacije ugovora o javnim nabavama u institucijama BiH	8	5	3

Izvor: Ured za reviziju

U nastavku je dan tablični pregled upućenih preporuka, institucija BiH kojima su upućene preporuke (odgovorne institucije) kao i status realizacije preporuka.

Tablica 3. Pregled upućenih preporuka, odgovornih institucija i statusa realizacije preporuka [7]

Red. br.	Preporuka	Odgovorna institucija	Status
1	Uspostavi evidencije o realizacijama ugovora u institucijama BiH na jednom mjestu koje će osigurati javan uvid u sadržaje zaključenih ugovora, kao i izvješća o realizaciji ugovora. Izvješća o realizaciji treba da sadrže podatke o financijskim i količinskim realizacijama, o ispunjenju svih drugih obveza dobavljača definiranih ugovorom, kao što su dostavljanje bankarskih garancija u rokovima, poštovanje rokova isporuke, kao i podatke o realizaciji ostalih elemenata relevantnih za izvršenje ugovora, posebno onih elemenata koji su bili presudni prilikom izbora najpovoljnijeg ponuđača.	VM BiH	Djelomično
2	Poboljša kontrolne mehanizme procesa realizacije ugovora, kako bi se otklonile uočene slabosti u procesu realizacije ugovora o javnim nabavama institucija BiH.	VM BiH	Početne aktivnosti
3	Osigura sistemsko uređenje procesa realizacije ugovora u institucijama BiH u vidu smjernica/vodiča kojima će se na sistemski način urediti aktivnosti prilikom realizacije ugovora, poput dokumentiranja poduzetih radnji prilikom realizacije ugovora, količinskih i financijskih praćenja realizacija ugovora, prijema roba i usluga, plaćanja dobavljača kao i evaluacije realiziranih ugovora.	VM BiH	Početne aktivnosti

[7] Tablični pregled upućenih preporuka, institucija BiH kojima su upućene preporuke i statusa realizacije preporuka je prikazan u skladu sa Zaključkom Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH.

Red. br.	Preporuka	Odgovorna institucija	Status
4	U cilju unapređenja kontrole i osiguranja pouzdanih podataka o realizacijama ugovora, ali i potpore institucijama, potrebno je iskoristiti postojeće potencijale/mogućnosti ISFU sustava za praćenje realizacije ugovora o javnim nabavama i osigurati korištenje istog u institucijama BiH za potrebe količinskog i financijskog praćenja realizacije ugovora.	MFT	Djelomično
5	Uspostave kronološko dokumentiranje svih poduzetih radnji tijekom realizacije ugovora koje će osigurati uvid, na jednom mjestu, u svu dokumentaciju vezanu za tijek realizacije ugovora, s ciljem stvaranja pretpostavki za efikasno upravljanje realizacijom ugovora, odnosno pravodobnog poduzimanja radnji i osiguranja pisanog traga o svim poduzetim aktivnostima tijekom realizacije ugovora.	Institucije BiH (RAK, SZP, MKP, GP, UNO, UZZB, AŠSUK)	Djelomično
6	Uspostave zbrojne evidencije o količinskim i financijskim realizacijama ugovora, prilikom realizacije okvirnih sporazuma, kao i ugovora sa sukcesivnim isporukama, do uspostave sistemskog rješenja u okviru ISFU sustava.	Institucije BiH (RAK, SZP, MKP, GP, UNO, UZZB, AŠSUK)	Djelomično
7	Internim aktima uspostave i primjenjuju procedure komisijskog prijema roba na način da se definira za koje robe i usluge se vrši komisijski prijem roba i usluga, vrijednosti isporuka za koje se vrši komisijski prijem roba, način prijema roba i usluga, kao i sastav povjerenstava.	Institucije BiH (RAK, SZP, MKP, GP, UNO, UZZB, AŠSUK)	Djelomično
8	Provode analize, nakon realizacije ugovora, u okviru kojih će se konstatirati činjenice vezane za realizaciju ugovora i identificirati potencijalni problemi i dati eventualne preporuke za otklanjanje uočenih problema u narednim ciklusima nabave.	Institucije BiH (RAK, SZP, MKP, GP, UNO, UZZB, AŠSUK)	Početne aktivnosti

Izvor: Ured za reviziju

2. POSTUPANJE NADLEŽNIH INSTITUCIJA PO IZVJEŠĆU

U ovom poglavlju predstavljene su aktivnosti nadležnih institucija, Parlamentarne skupštine i Vijeća ministara, po predmetnom izvješću revizije učinka.

2.1. Parlamentarna skupština

Zastupnički dom i Dom naroda su razmatrali izvješće revizije učinka koje je predmet tekućeg praćenja. Prilikom usvajanja izvješća, Zastupnički dom Parlamentarne skupštine je usvojio i

zaključke u kojima se traže povratne informacije o realizaciji preporuka revizije od nadležnih institucija. Navedenim aktivnostima Parlamentarna skupština dodatno potencira važnost danih preporuka i obvezuje odgovorne institucije da iste realiziraju.

Slika 1: Razmatranje izvješća revizije učinka „Upravljanje procesom realizacije ugovora o javnim nabavama u institucijama BiH“ na sjednicama Parlamentarne skupštine



Izvor: Ured za reviziju na temelju zapisnika sa sjednica domova Parlamentarne skupštine

2.2. Vijeće ministara

U narednoj tablici prikazani su datumi razmatranja izvješća na sjednicama Vijeća ministara.

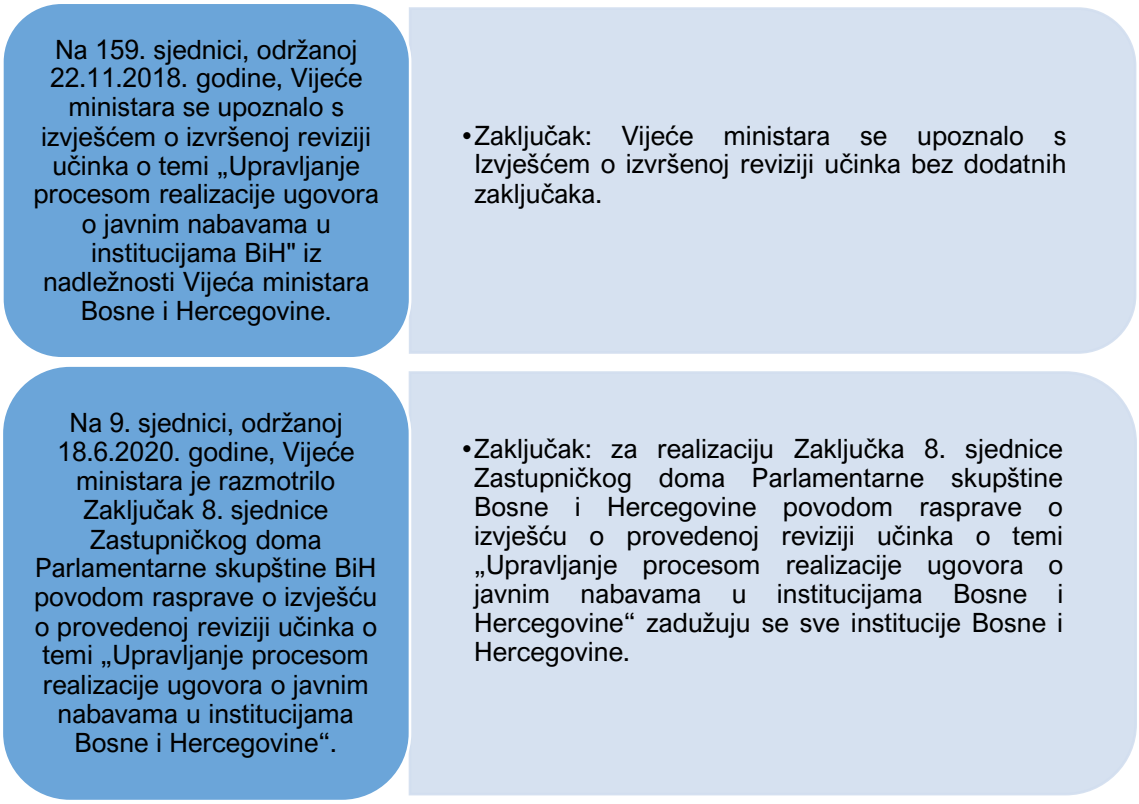
Tablica 4: Pregled datuma razmatranja izvješća revizije učinka „Upravljanje procesom realizacije ugovora o javnim nabavama u institucijama BiH“ i zaključaka Parlamentarne skupštine u Vijeću ministara

Naziv izvješća	Datum razmatranja		
	Izvješće	Sjednica Vijeća ministara po zaključcima Zastupničkog doma	Sjednica Vijeća ministara po zaključcima Doma naroda
Upravljanje procesom realizacije ugovora o javnim nabavama u institucijama BiH	159. sjednica održana 22.11.2018. godine	9. sjednica održana 18.6.2020. godine	/

Izvor: Ured za reviziju, priopćenja sa sjednica Vijeća ministara

Vijeće ministara je, razmatrajući izvješće revizije učinka „Upravljanje procesom realizacije ugovora o javnim nabavama u institucijama BiH“, usvojilo određene zaključke.

Slika 2. Razmatranje izvješća revizije učinka „Upravljanje procesom realizacije ugovora o javnim nabavama u institucijama BiH" na sjednicama Vijeća ministara



Izvor: Ured za reviziju na temelju zaključaka Vijeća ministara

3. PODUZETE AKTIVNOSTI INSTITUCIJA NA REALIZACIJI PREPORUKA PO IZVJEŠĆU

3.1. Ocjena realizacije preporuka – aktivnosti institucija na realizaciji preporuka

3.1.1. Preporuke Vijeću ministara:

U cilju unapređenja sistemskog praćenja realizacije ugovora o javnim nabavama, kontrolnih mehanizama, kao i sistemskog uređenja procesa realizacije ugovora o javnim nabavama, Vijeće ministara, u suradnji s nadležnim institucijama, treba da:

Preporuka 1.

Uspostavi evidencije o realizacijama ugovora u institucijama BiH na jednom mjestu koje će osigurati javan uvid u sadržaje zaključenih ugovora, kao i izvješća o realizaciji ugovora. Izvješća o realizaciji trebaju sadržavati podatke o financijskim i količinskim realizacijama, o ispunjenju svih drugih obveza dobavljača definiranih ugovorom, kao što su dostavljanje bankarskih garancija u rokovima, poštovanje rokova isporuke, kao i podatke o realizaciji ostalih elemenata relevantnih za izvršenje ugovora, posebno onih elemenata koji su bili presudni prilikom izbora najpovoljnijeg ponuđača.	
STUPANJ REALIZACIJE:	**DJELOMIČNO**

Stupanjem na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavama[8] 2022. godine (Zakon o izmjenama i dopunama), utvrđena je obveza ugovornim tijelima da najkasnije u roku od 30 dana od dana zaključenja ugovora, odnosno nastale izmjene, objave osnovne elemente ugovora za sve postupke javne nabave, kao i sve izmjene do kojih dođe u tijeku realizacije ugovora na portalu javnih nabava. U skladu s novom odredbom Zakona o izmjenama i dopunama,[9] ugovorna tijela su, između ostalog, obvezni objaviti podatke o dobavljaču, osnovne elemente ugovora/okvirnog sporazuma (vrijednost, razdoblje trajanja/rok izvršenja, rok plaćanja, garantno razdoblje i dr.), opis izmjene osnovnih elemenata ugovora s datumom izmjene, ostatak vrijednosti ugovora nakon učinjene izmjene/ostatak vrijednosti okvirnog sporazuma, datum zaključenja ugovora i potpune realizacije ugovora/okvirnog sporazuma i ukupna utrošena vrijednost kao i napomenu/obrazloženje (značajnije izmjene, raskid ugovora i sl.). S novim zakonskim odredbama ostvaren je napredak na polju realizacije preporuke iz razloga što je osigurana evidencija koja nudi mogućnost uvida na jednom mjestu u podatke o realizaciji ugovora/osnovnih elemenata ugovora. Podsjećanja radi, prije stupanja na snagu Zakona o izmjenama, institucije su bile obvezne podatke o osnovnim elementima ugovora objavljivati na svojim internetskim stranicama u sklopu obrazaca za praćenje realizacije ugovora.

Međutim, uspostavljene evidencije u sklopu portala javnih nabava ne nude mogućnost uvida u sadržaje ugovora/zaključene ugovore, kao ni mogućnost uvida u sve podatke vezane za

[8] Službeni glasnik BiH broj 39/14 i 59/22
[9] Članak 75. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavama

realizaciju ugovora, kao što su realizirane količine. Ovakvim pristupom se uskraćuje mogućnost svim zainteresiranim stranama da reagiraju u slučaju eventualnih odstupanja.

Također, problem kod objave osnovnih elemenata ugovora predstavlja i pouzdanost unesenih podataka, što je uzrokovano odsustvom odgovarajućih kontrolnih mehanizama, o čemu će biti više riječi u nastavku.

Preporuka 2.

Poboljša kontrolne mehanizme procesa realizacije ugovora, kako bi se otklonile uočene slabosti u procesu realizacije ugovora o javnim nabavama institucija BiH.	
STUPANJ REALIZACIJE:	**POČETNE AKTIVNOSTI**

U pogledu uspostave kontrolnih mehanizama ostvaren je nizak stupanj napretka. Nije definirano kontrolno tijelo koje bi radilo konstantnu kontrolu procesa realizacije ugovora o javnim nabavama, odnosno objave podataka vezano za realizaciju ugovora. Određeni napredak je postignut nadogradnjom ISFU podsustava-PO modula (Modul za praćenje realizacije ugovora) koji bi trebao omogućiti nadzor nad količinskom i financijskom realizacijom pojedinačnih ugovora. Međutim, uslijed tehničkih problema/ograničenja, Modul za praćenje realizacije ugovora još uvijek nije praktičan za praćenje količinskih realizacija ugovora, naročito okvirnih sporazuma/ugovora sa sukcesivnim isporukama u okviru kojih se nabavlja veći broj roba. U takvim okolnostima Modul se može koristiti samo za praćenje financijske realizacije pojedinačnih ugovora. Otklanjanje tehničkih problema na Modulu za praćenje realizacije ugovora je planirano prilikom naredne nadogradnje ISFU sustava.

Preporuka 3.

Osigura sistemsko uređenje procesa realizacije ugovora u institucijama BiH u vidu smjernica/vodiča kojima će se na sistemski način urediti aktivnosti prilikom realizacije ugovora, poput dokumentiranja poduzetih radnji prilikom realizacije ugovora, količinskih i financijskih praćenja realizacija ugovora, prijema roba i usluga, plaćanja dobavljača kao i evaluacije realiziranih ugovora.	
STUPANJ REALIZACIJE:	**POČETNE AKTIVNOSTI**

U izvještajnom razdoblju nije osigurano sistemsko uređenje procesa realizacije ugovora u vidu smjernica/vodiča kojima bi se na sveobuhvatan način uredio proces realizacije ugovora o javnim nabavama. Jedina novina u odnosu na prvobitno izvješće predstavlja Kratki naputak za nove funkcionalnosti sustava e-Nabave, koji predstavlja pregled osnovnih novih funkcionalnosti koje su predmet Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavama, u kome je između ostalog obrađen i način unosa osnovnih elemenata ugovora i izmjena osnovnih elemenata ugovora na portalu javnih nabava.
Međutim, ove novine nisu išle dalje od unosa osnovnih elemenata ugovora, dakle, sistemski još uvijek nije uređen način dokumentiranja poduzetih radnji prilikom realizacije ugovora niti ostale aktivnosti kao što su količinsko i financijsko praćenje realizacije ugovora, prijema roba i usluga, plaćanja dobavljača kao i evaluacije realiziranih ugovora.

3.1.2. Preporuke Ministarstvu financija i trezora:

Preporuka 4.

U cilju unapređenja kontrole i osiguranja pouzdanih podataka o realizacijama ugovora, ali i potpore institucijama, potrebno je iskoristiti postojeće potencijale/mogućnosti ISFU sustava za praćenje realizacije ugovora o javnim nabavama i osigurati korištenje istog u institucijama BiH za potrebe količinskog i financijskog praćenja realizacije ugovora.	
STUPANJ REALIZACIJE:	**DJELOMIČNO**

MFT BiH je osigurao nadogradnju ISFU podsustava-PO modula (Modul za praćenje realizacije ugovora) koji bi trebao omogućiti količinsko i financijsko praćenje realizacije pojedinačnih ugovora. Međutim, uslijed tehničkih problema/ograničenja, Modul za praćenje realizacije ugovora još uvijek nije praktičan za praćenje količinskih realizacija ugovora, naročito okvirnih sporazuma/ugovora sa sukcesivnim isporukama u okviru kojih se nabavlja veći broj roba. U takvim okolnostima Modul se trenutno koristi od strane pojedinih institucija za praćenje financijskih realizacija pojedinačnih ugovora. Prema navodima iz MFT-a, otklanjanje tehničkih problema na Modulu za praćenje realizacije ugovora je planirano prilikom naredne nadogradnje ISFU sustava.

3.1.3. Preporuke institucijama BiH:

U cilju unapređenja procesa upravljanja ugovorima o javnim nabavama, kao i unapređenja budućih ciklusa javnih nabava, institucije BiH treba da:

Preporuka 5.

Uspostave kronološko dokumentiranje svih poduzetih radnji tijekom realizacije ugovora koje će osigurati uvid, na jednom mjestu, u svu dokumentaciju vezanu za tijek realizacije ugovora, s ciljem stvaranja pretpostavki za efikasno upravljanje realizacijom ugovora, odnosno pravodobnog poduzimanja radnji i osiguranja pisanog traga o svim poduzetim aktivnostima tijekom realizacije ugovora.	
STUPANJ REALIZACIJE:	**DJELOMIČNO**

Na temelju ostvarenog uvida u dokumentaciju vezanu za realizaciju ugovora u institucijama iz uzorka konstatirano je djelomično kronološko dokumentiranje poduzetih radnji tijekom realizacije ugovora.[10] Potrebno je naglasiti da iako sva dokumentacija nije bila dostupna u jednom registru/fajlu u svim pregledanim predmetima realizacije ugovora, nedostajućim dokumentima se moglo pristupiti na jednostavan način u sklopu drugih pomoćnih evidencija.

Ovdje bi se mogao posebno istaći slučaj RAK-a i UNO-a koji su razvili aplikacije za praćenje realizacije ugovora. RAK je razvio aplikaciju koja se koristi za praćenje količinskih i financijskih realizacija ugovora. Iako sve poduzete radnje nisu dokumentirane u jednom registru u skladu s preporukom, ova aplikacija nudi mogućnost jednostavnog praćenja traga dokumentacije. Također, UNO je razvio i početkom 2023. godine počeo koristiti aplikaciju

[10] Uvid u dokumentaciju je izvršen u UZZB-u, MKP-u i RAK-u.

koja daje mogućnost evidencije i pregleda svih podataka vezanih za praćenje realizacije ugovora uključujući količinske i financijske realizacije.

Također, potrebno je istaći da iako nije osigurano sistemsko uređenje procesa realizacije ugovora u vidu smjernica/vodiča, o čemu je bilo više riječi u sklopu Preporuke broj 3, sve institucije BiH iz uzroka su regulirale proces realizacije ugovora internim aktima. S tim u svezi, sve institucije iz uzorka su internim aktima definirale pitanje odgovornih osoba ili organizacijskih jedinica zaduženih za praćenje realizacije ugovora. Također, procesi realizacije ugovora, uključujući i dokumentiranje poduzetih radnji, su u većem ili manjem opsegu regulirani internim aktima u svim institucijama iz uzorka. Iako procesi realizacije ugovora o javnim nabavama nisu jednoobrazno regulirani u svim institucijama, uslijed odsustva sistemskih smjernica/vodiča, ovo svakako predstavlja značajan iskorak u odnosu na stanje konstatirano u prvobitnom izvješću. Na ovaj način stvorene su pretpostavke za unapređenje cjelokupnog procesa realizacije uključujući i kronološko dokumentiranje svih poduzetih radnji vezano za realizaciju ugovora.

Preporuka 6.

Uspostave zbrojne evidencije o količinskim i financijskim realizacijama ugovora, prilikom realizacije okvirnih sporazuma, kao i ugovora sa sukcesivnim isporukama, do uspostave sistemskog rješenja u okviru ISFU sustava.	
STUPANJ REALIZACIJE:	**DJELOMIČNO**

Na temelju dostupne/dostavljene dokumentacije konstatirano je kako većina institucija BiH koje su izabrane u uzorak u prvobitnom izvješću ima uspostavljene zbrojne evidencije o količinskim financijskim realizacijama okvirnih sporazuma/ugovora sa sukcesivnim isporukama.[11] Kod pojedinih institucija iz uzorka, poput MKP-a i UZZB-a, je konstatirano kako se, pored pomoćnih zbrojnih evidencija u kojima se prate količinske i financijske realizacije ugovora, vode evidencije o realizaciji ugovora i u PO modulu ISFU sustava. Međutim, zbog tehničkih ograničenja, o kojima je bilo riječi u Preporuci broj 4, trenutno se u ovome modulu vode samo evidencije o financijskim realizacijama ugovora. Uslijed tehničkih ograničenja PO modula ISFU sustava institucije BiH iz uzorka imaju uspostavljene različite vrste pomoćnih evidencija. Međutim, ovdje posebno treba izdvojiti primjere UNO-a, RAK-a kao i SZP-a[12]. Naime, u ovim institucijama su uspostavljene aplikacije koje omogućavaju financijsko i količinsko praćenje realizacije svih ugovora sa sukcesivnim isporukama na jednom mjestu. U drugim institucijama praćenje se vrši kroz pomoćne evidencije koje omogućavaju uvid u realizaciju (financijsku i količinsku) za svaki pojedinačni ugovor, ali ne i za sve ugovore sa sukcesivnim isporukama na jednom mjestu.

[11] RAK, SZP, UNO, UZZB, AŠSUK, MKP.

[12] SZP je imao uspostavljen informacijski sustav/aplikaciju za količinsko i financijsko praćenje realizacije ugovora prije 2018. godine, što je i konstatirano u prvobitnom izvješću. UNO i RAK su uspostavili aplikacije u razdoblju nakon objave prvobitnog izvješća.

Preporuka 7.

Internim aktima uspostave i primjenjuju procedure komisijskog prijema roba na način da se definira za koje robe i usluge se vrši komisijski prijem roba i usluga, vrijednosti isporuka za koje se vrši komisijski prijem roba, način prijema roba i usluga, kao i sastav povjerenstava.	
STUPANJ REALIZACIJE:	**DJELOMIČNO**

Analizom dostavljenih/dostupnih internih akata za sedam institucija koje su izabrane u uzorak u prvobitnom izvješću konstatiran je napredak u pogledu uspostave i primjene procedura kojima se uređuje prijem roba i usluga, što se može vidjeti u narednoj tablici.

Tablica 6: Pregled uspostavljenih procedura o prijemu roba i usluga

Red. broj	Institucija	Procedure prijema roba i usluga		
		Potpuno	Djelomično	Nema
1.	RAK	√		
2.	SZP		√	
3.	MKP	√		
4.	GP		√	
5.	UNO	√		
6.	UZZB		√	
7.	AŠSUK	√		
Ukupno		4	3	0

Izvor: Ured za reviziju na temelju dostavljenih podataka iz institucija iz uzorka

Iz prethodne tablice se može vidjeti kako su sve institucije iz uzorka uredile pitanje prijema roba i usluga u sklopu svojih internih akata. Kod većine institucija iz uzorka je konstatirana potpuna uspostava procedura, dok je kod tri konstatirana djelomična uspostava procedura komisijskog prijema roba i usluga u skladu s danom preporukom. Institucije kod kojih je konstatirana djelomična uspostava procedura komisijskog prijema roba kroz interne akte su institucije kod kojih u okviru definiranih procedura prijema roba i usluga nije definiran komisijski prijem ili vrijednost roba ili usluga za koje se vrši komisijski prijem. Također, institucije BiH koje su internim aktima u potpunosti uredile procedure komisijskog prijema roba i usluga iste primjenjuju i u praksi.

I pored toga što kod svih institucija nije konstatirana potpuna uspostava prijema roba i usluga u skladu s danom preporukom može se konstatirati kako je ostvaren značajan napredak u odnosu na stanje prije 2018. godine. Naime, u prvobitnom izvješću nijedna institucija nije imala u potpunosti uspostavljene procedure komisijskog prijema roba i usluga dok tri institucije iz uzroka nisu uopće imale pisane procedure kojima se uređuje prijem roba i usluga.

Preporuka 8.

Provode analize, nakon realizacije ugovora, u okviru kojih će se konstatirati činjenice vezane za realizaciju ugovora i identificirati potencijalni problemi i dati eventualne preporuke za otklanjanje uočenih problema u narednim ciklusima nabave.	
STUPANJ REALIZACIJE:	**POČETNE AKTIVNOSTI**

Većina institucija BiH, koje su izabrane u uzorak u prvobitnom izvješću, prilikom pokretanja novih ciklusa nabave analizira prethodne procese realizacije ugovora ili u tijeku realizacije ugovora identificira nedostatke s ciljem otklanjanja istih u narednim ciklusima javne nabave. Međutim, većina provedenih analiza nije dokumentirana u pisanom obliku. Ovdje se može izdvojiti pozitivan primjer UNO-a u kojem je prilikom uspostave financijskog upravljanja i kontrole u poslovnom procesu „praćenje realizacije ugovora“ identificiran rizik koji se ogleda u tome da kvaliteta isporučene robe/usluga ne odgovora uvjetima definiranim u ugovorima. U cilju eliminacije/smanjenja identificiranog rizika u UNO-u se poduzimaju mjere kroz provođenje unutarnjih kontrola.

3.2. Trenutačno stanje u revidiranoj oblasti

U nastavku je dana ocjena trenutačnog stanja u predmetnoj oblasti na temelju prikupljenih i analiziranih podataka i informacija iz institucija BiH iz uzorka (u daljnjem tekstu: institucije BiH).

Imajući u vidu stupanj realizacije preporuka prikazanih u Poglavlju 3.1. može se konstatirati da su VM BiH i institucije BiH poduzimale aktivnosti na unapređenju stanja u revidiranoj oblasti. Međutim, nijedna od danih preporuka nije u potpunosti realizirana tako da je konstatiran ograničen napredak u revidiranoj oblasti. Kako bi se stanje moglo ocijeniti kao zadovoljavajuće VM BiH i institucije BiH trebaju uložiti dodatne napore kako bi osigurali efikasno upravljanje realizacijom ugovora o javnim nabavama.

Ostvaren je ograničen napredak u pogledu uspostave transparentnog i pouzdanog sustava praćenja i kontrole realizacije ugovora o javnim nabavama. Usvajanjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavama utvrđena je obveza ugovornim tijelima – institucijama BiH da objave osnovne elemente ugovora kao i sve izmjene do kojih dođe u tijeku realizacije ugovora na portalu javnih nabava. S novim zakonskim odredbama osigurana je uspostava evidencija koja nudi mogućnost uvida na jednom mjestu u podatke o realizaciji ugovora/osnovnih elemenata ugovora. Međutim, uspostavljene evidencije u sklopu portala javnih nabava ne nude mogućnost uvida u sadržaje zaključenih ugovora, kao ni mogućnost uvida u sve podatke vezane za realizaciju ugovora, kao što su realizirane količine. Ovakvim pristupom se uskraćuje mogućnost svim zainteresiranim stranama da reagiraju u slučaju eventualnih odstupanja. Osim toga, realizirane količine mogu poslužiti potencijalnim ponuđačima kao temelj za kreiranje ponuda u postupcima nabava po kojima je predviđeno zaključivanje okvirnih sporazuma, odnosno za nabave roba i usluga za koje se ne mogu planirati precizne količine. Naime, prilikom kreiranja ponuda, potencijalni ponuđači određuju cijene svake robe i usluge koja se nabavlja na temelju definiranih količina u tenderskoj dokumentaciji koje se planiraju realizirati tijekom trajanja okvirnog sporazuma. U uvjetima kada sama ugovorna tijela često ne procjenjuju potrebe za robama i uslugama na zadovoljavajući način, omogućavanjem uvida potencijalnim ponuđačima u povijesne podatke o prethodnim potrošnjama roba i usluga po okvirnom sporazumu, isti bi mogli biti u prilici da svoje ponude kreiraju na bazi realnijih pokazatelja (prethodnih realizacija), a institucije da dobiju povoljnije ponude.

Dodatni nedostatak u svezi s uspostavljenom evidencijom o realizaciji predstavlja i pouzdanost unesenih podataka, što je uzrokovano odsustvom odgovarajućih kontrolnih mehanizama. S tim u svezi, na razini institucija BiH nije definirano kontrolno tijelo koje bi provodilo kontrole ispravnosti objavljenih podataka od strane institucija BiH. Također, postojeći sustavi financijskog upravljanja i dalje se ne koriste u svrhu unapređenja nadzora/kontrole nad financijskim i količinskim realizacijama ugovora. Institucijama BiH je na raspolaganju modul u sklopu ISFU sustava. Međutim, ovaj modul uslijed tehničkih ograničenja trenutačno nudi mogućnost financijskog praćenja realizacije ugovora o javnim nabavama, ali ne i praćenja količinske realizacije ugovora.

Na razini institucija BiH nisu osigurane smjernice institucijama za upravljanje procesom realizacije ugovora s instrukcijama i naputcima kojima bi se na sistemski način uredile sve radnje u svezi s realizacijom ugovora o javnim nabavama. S druge strane, na razini pojedinačnih institucija BiH zabilježen je napredak po pitanju uređenja procesa realizacije ugovora. Naime, institucije BiH su internim aktima uredile niz radnji vezanih za realizaciju ugovora, počev od definiranja odgovornosti, prijema roba i usluga, do evidentiranja.

Institucije BiH su ostvarile napredak u pogledu kronološkog dokumentiranja poduzetih radnji tijekom realizacije ugovora. Također, ostvaren je napredak u pogledu uspostave zbrojnih evidencija o količinskim i financijskim realizacijama ugovora. S tim u svezi, institucije BiH koriste pomoćne evidencije za količinsko i financijsko praćenje realizacije ugovora. Neke od ovih evidencija nude mogućnost praćenja svih ugovora na jednom mjestu dok se u drugim slučajevima vode zasebne pomoćne evidencije za svaki ugovor/okvirni sporazum.

Institucije BiH su ostvarile napredak i u pogledu uspostave procedura komisijskog prijema roba i usluga. Iako sve institucije nisu definirale za koje robe i usluge se vrši komisijski prijem roba u skladu s preporukama revizije, ostvaren je značajan napredak u odnosu na stanje u prvobitnom izvješću u kome je konstatirano kako većina institucija nije imala uopće uspostavljene procedure prijema roba i usluga.

Tim revizije učinka:

Nikola Jokić, v.r.
Voditelj tima

Radivoje Jeremić, v.r.
Rukovoditelj Odjela za kontrolu kvalitete, metodologiju i planiranje revizije učinka

Jasmina Zuko, v.r.
Članica tima

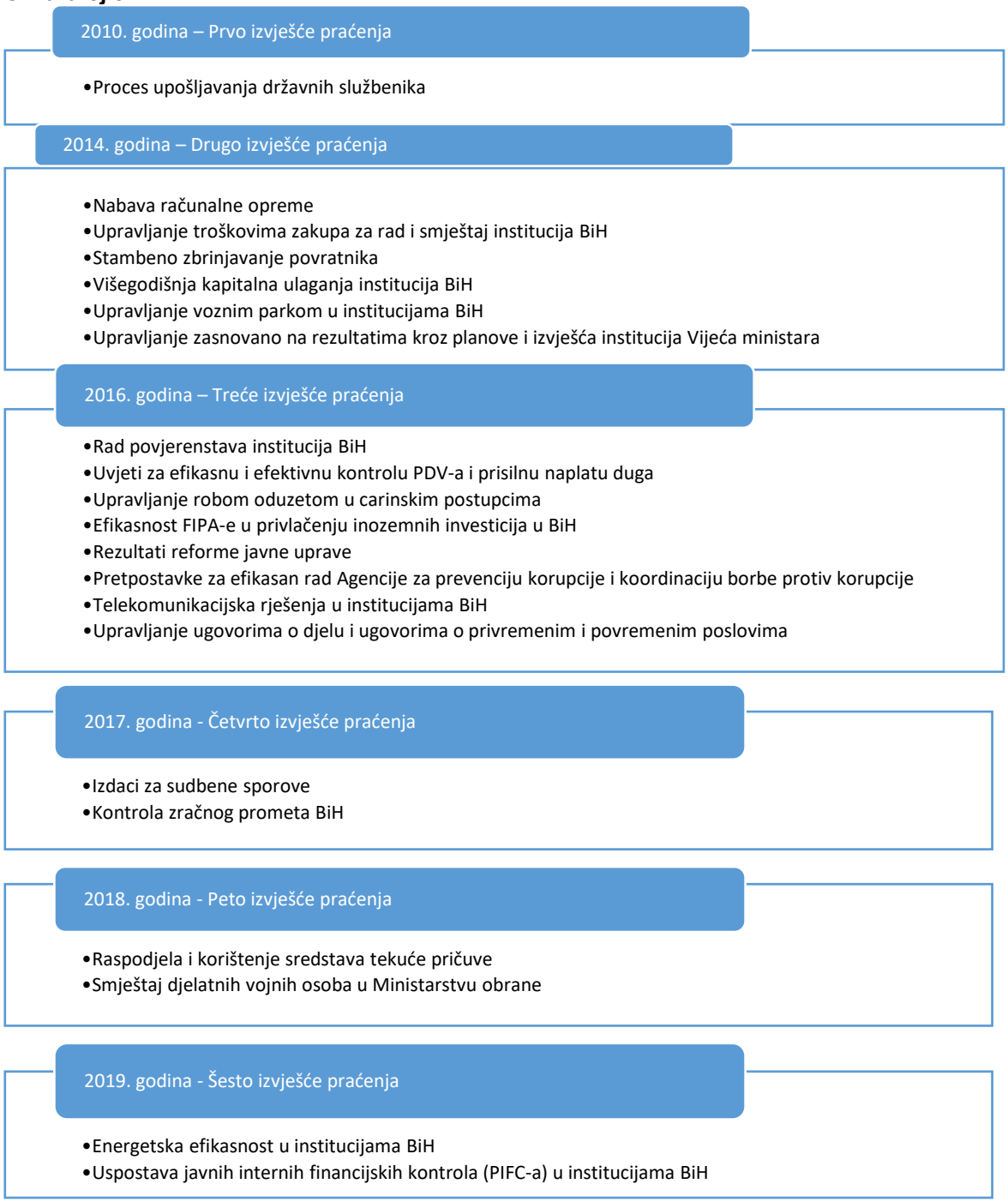
Broj: 07-16-1-1137/23

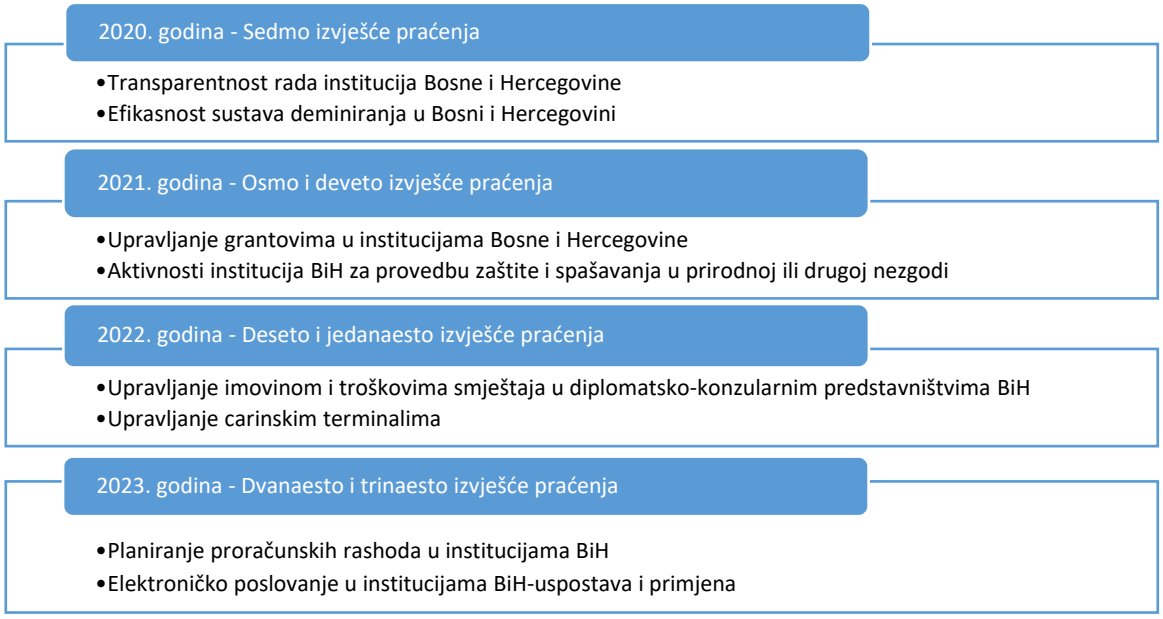
PRIVICI

- Privitak 1. Pregled izvješća revizije učinka koja su bila predmetom praćenja realizacije preporuka

Privitak 1. Pregled izvješća revizije učinka koja su bila predmetom praćenja realizacije preporuka

Slika broj 3.





Izvor: Ured za reviziju