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 NABAVKAMA U INSTITUCIJAMA BOSNE I HERCEGOVINE“

Sarajevo, septembar 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 izvještaj revizije učinka „Upravljanje procesom realizacije ugovora o javnim nabavkama u institucijama BiH“ koji je objavljen u novembru 2018. godine.

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

Osnovni cilj ovog izvještaja je da se mjerodavnim institucijama i javnosti prezentuju aktivnosti odgovornih institucija na realizaciji preporuka revizije učinka koje su date s ciljem da se unaprijede područja koja su bila predmetom revizije. Realizacija preporuka bi trebala doprinijeti realizaciji cilja 16 održivog razvoja, promovisati miroljubiva i uključiva društva za održivi razvoj, osigurati pristup pravdi za sve i izgraditi djelotvorne, odgovorne i uključive institucije na svim nivoima. Rezultati praćenja ukazuju na to da je postignut ograničen napredak u ovoj oblasti u odnosu na period kada je rađena revizija. Po svim datim preporukama preduzimane su aktivnosti, međutim, nijedna preporuka nije u potpunosti realizovana. Od ukupnog broja datih preporuka 62% je djelimično realizovano, dok su kod 38% preporuka konstatovane početne aktivnosti.

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

Izvještaj je, u skladu s članom 16. i članom 17. Zakona o reviziji, dostavljen Parlamentarnoj skupštini BiH, Predsjedništvu BiH i Vijeću ministara BiH.

GENERALNI REVIZOR

Hrvoje Tvrtković, v.r.

ZAMJENIK
GENERALNOG REVIZORA

Nedžad Hajtić, v.r.

ZAMJENICA
GENERALNOG REVIZORA

Neda Močević, v.r.

Sadržaj

Korištene skraćenice **5**

1. UVOD **8**

1.2. Cilj i svrha praćenja 8

1.3. Predmet i obim praćenja 9

1.4. Izvori i metode praćenja 9

1.5. Osnovni podaci o izvještaju koji je predmet praćenja 10

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

2.1. Parlamentarna skupština 12

2.2. Vijeće ministara 13

3. PREDUZETE AKTIVNOSTI INSTITUCIJA NA REALIZACIJI PREPORUKA PO IZVJEŠTAJU **15**

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

3.2. Trenutno stanje u revidiranoj oblasti 21

PRILOZI **23**

Prilog 1. Pregled izvještaja revizije učinka koji su bili predmetom praćenja realizacije preporuka 24

Korištene skraćenice

Skraćenice	Puni naziv
AJN	Agencija za javne nabavke 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 revizionih institucija (International Organization of Supreme Audit Institutions)
ISFU	Informacioni sistem finansijskog upravljanja
Ured za reviziju	Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine
Ministarstvo finansija i trezora	Ministarstvo finansija 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
Predstavnički dom	Predstavnički 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
UIO	Uprava za indirektno oporezivanje
UZZB	Uprava BiH za zaštitu zdravlja bilja

Izvršni rezime

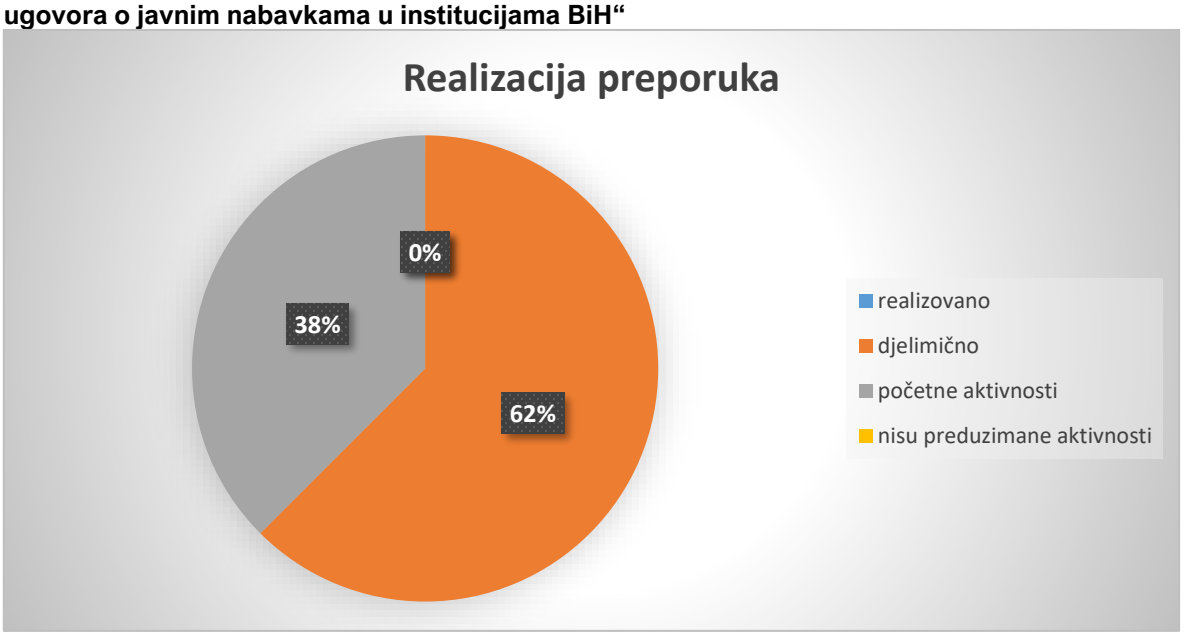
Ured za reviziju je proveo praćenje realizacije preporuka iz izvještaja revizije učinka: „Upravljanje procesom realizacije ugovora o javnim nabavkama u institucijama BiH“ s ciljem procjene njihove implementacije i stanja u revidiranoj oblasti. Predmetni izvještaj je objavljen u novembru 2018. godine. Tabela u nastavku daje pregled realizacije preporuka ove revizije učinka.

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

	Stepen realizacije	Broj preporuka	Procenat realizacije preporuka
●	Realizovano	-	-
●	Djelimično	5	62%
●	Početne aktivnosti	3	38%
●	Nisu preduzimane aktivnosti	-	-
	Ukupno	**8**	**100%**

Izvor: Ured za reviziju

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



Kao što se vidi iz prethodne tabele i grafikona, 62% aktivnosti je djelimično realizovano dok su kod 38% preporuka preduzete početne aktivnosti. Imajući u vidu stepen realizacije preporuka može se konstatovati da su po svim preporukama preduzete aktivnosti, ali u konačnici je ostvaren skroman napredak.

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

javnim nabavkama 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 realizovane količine. Osim toga, uslijed odsustva adekvatnih kontrolnih mehanizama, tačnost unesenih podataka na portal javnih nabavki je upitna. Na polju sistemskog uređenja procesa realizacije ugovora o javnim nabavkama nije bilo značajnijih pomaka.

S druge strane, na nivou 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 obimu. Također, zabilježen je napredak i u pogledu uspostave hronološkog dokumentovanja preduzetih koraka, količinske i finansijske realizacije ugovora, komisijskog prijema roba i usluga.

1. UVOD

U uvodnom dijelu ovog izvještaja obrazložen je opći cilj i svrha praćenja realizacije preporuka revizije učinka, predmet, obim, izvor i metode praćenja, te osnovne informacije o izvještaju koji se prati.

1.2. Cilj i svrha praćenja

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

Praćenje realizacije preporuka iz izvještaja 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 izvještaja revizije učinka i analiza aktivnosti nadležnih institucija nakon objave izvještaja predviđeni su i dokumentima Ureda za reviziju: Principi revizije učinka, Vodič za reviziju učinka i Vodič za osiguranje kvaliteta u reviziji učinka.[1]

Preporuke date u izvještajima revizije učinka se trebaju pratiti kako bi se ustanovilo koje mjere su nadležne institucije preduzele po datim preporukama, koje preporuke su realizovane i koji efekti su ostvareni. Vrijeme, predmet i obim praćenja realizacije preporuka je odluka vrhovnih revizionih institucija.[2]

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

---

[1] Odlukom Koordinacionog odbora broj: 12-50-1-19-2/09 usvojeni su Principi revizije učinka; Odlukom Koordinacionog odbora broj: 06-50-1-4/13 usvojen je Vodič za reviziju učinka; Odlukom Koordinacionog odbora broj: 06-50-1-5/13 usvojen je Vodič za osiguranje kvaliteta u reviziji učinka.
[2] Smjernica revizije učinka GUID 3920;
[3] Raniji izvještaji o praćenju realizacije preporuka revizije učinka su obuhvatali više izvještaja revizije učinka čije su preporuke praćene, tako da je zaključno s 30. 6. 2023. godine praćena realizacija preporuka iz ukupno 29 izvještaja revizije učinka, a pregled istog je detaljnije dat u Prilogu broj 1.
[4] Pregled izvještaja koji su do sada bili predmetom praćenja dat je u Prilogu broj 1.

1.3. Predmet i obim praćenja

Ured za reviziju kontinuirano provodi aktivnosti na praćenju izvještaja revizije učinka. Ovoga puta predmet praćenja je bio izvještaj revizije učinka: „Upravljanje procesom realizacije ugovora o javnim nabavkama u institucijama BiH“ koji je objavljen 07.11.2018. godine. Praćenjem je obuhvaćen period od objave izvještaja do kraja aprila 2023. godine.

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

- Koje aktivnosti su preduzimale nadležne institucije (Parlamentarna skupština i Vijeće ministara) nakon objavljivanja izvještaja revizije učinka?
- Da li su i u kojoj mjeri institucije preduzimale aktivnosti na realizovanju 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 izvještaju?

Revizija je analizirala preduzete aktivnosti bez utvrđivanja razloga za preduzimanje istih, tj. nije ispitivano da li su iste posljedica datih 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 date preporuke iz izvještaja i zaključci nadležnih institucija. Od institucija je traženo da u pisanoj formi predstave aktivnosti koje su preduzimale, kao i dokaze kojima se to potkrepljuje.

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

U izabranom metodološkom pristupu teret dokazivanja preduzetih aktivnosti na osnovu preporuka je na instituciji kojoj su preporuke bile upućene. Na osnovu odgovora institucija na upit Ureda za reviziju o preduzetim aktivnostima na realizaciji preporuka i dostavljenih dokaza, vršena je procjena stepena preduzetih aktivnosti. Za navode institucija o preduzetim aktivnostima, dodatno su traženi dokazi. Smatrali smo da aktivnosti koje nisu spomenute u odgovoru institucije, niti su za njih dostavljeni dokazi, a koje je podrazumijevala data preporuka ili zaključak nadležnih institucija, u konkretnom izvještaju, nisu ni preduzimane.

[5] Uprava za indirektno 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 finansija i trezora i Agencija za javne nabavke.

Utvrđene su četiri moguće kategorije realizacije preporuka:

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

- Druga – **djelimično** – u institucijama je u toku 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 preduslove za realizaciju aktivnosti koje vode realizaciji preporuke – nije bilo napretka u revidiranoj oblasti;

- Četvrta – **nisu preduzete aktivnosti –** nisu konstatovane aktivnosti na realizaciji preporuka ili nisu dostavljene informacije o preduzetim aktivnostima – nije bilo napretka u revidiranoj oblasti.

Također, u procesu procjene realizacije preporuka, konsultovani su članovi revizorskih timova koji su vršili predmetne revizije, kao i revizori iz finansijske revizije, te je za ocjenu stanja prikupljana dokumentacija koja je dodatno poslužila za ocjenu realizacije preporuka. Za procjenu realizacije preporuka iz izvještaja revizije učinka „Upravljanje procesom realizacije ugovora o javnim nabavkama u institucijama BiH“, na bazi uzorka institucija koje su bile obuhvaćene prvobitnom revizijom, uz dostavu adekvatne dokumentacije kao dokaza, provjeravan je stepen realizacije preporuka datih u izvještaju. 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 web-stranicama institucija iz uzorka, kao i institucija koje imaju ključnu ulogu u unapređenju kontrole realizacije ugovora u institucijama BiH, kao što je portal javnih nabavki gdje je obavljen uvid u osnovne elemente ugovora koji su uneseni od strane ugovornih organa, odnosno institucija iz uzorka, i objavljuju se javno.
Za procjenu stanja procesa realizacije ugovora o javnim nabavkama u institucijama BiH konsultovani su izvještaji o obavljenoj finansijskoj reviziji, zatim interne procedure o javnim nabavkama institucija iz uzorka, interne procedure za stvaranje i evidentiranje obaveza.

1.5. Osnovni podaci o izvještaju koji je predmet praćenja

Izvještaj je dostavljen revidiranim institucijama, Parlamentarnoj skupštini, Vijeću ministara i Predsjedništvu BiH (Predsjedništvo).

Izvještaj je objavljen na web-stranici Ureda za reviziju i propraćen je saopćenjem za medije. U narednoj tabeli prezentovani su podaci o preporukama iz izvještaja koji je predmet tekućeg praćenja.

[6] RAK, MKP, UZZB.

Tabela 2: Pregled broja datih preporuka u izvještaju revizije učinka „Upravljanje procesom realizacije ugovora o javnim nabavkama u institucijama BiH“

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

Izvor: Ured za reviziju

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

Tabela 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 izvještaje o realizaciji ugovora. Izvještaji o realizaciji treba da sadrže podatke o finansijskim i količinskim realizacijama, o ispunjenju svih drugih obaveza dobavljača definisanih 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	Djelimično
2	Poboljša kontrolne mehanizme procesa realizacije ugovora, kako bi se otklonile uočene slabosti u procesu realizacije ugovora o javnim nabavkama 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 dokumentovanja preduzetih radnji prilikom realizacije ugovora, količinskih i finansijskih praćenja realizacija ugovora, prijema roba i usluga, plaćanja dobavljača kao i evaluacije realizovanih ugovora.	VM BiH	Početne aktivnosti

[7] Tabelarni 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 podrške institucijama, potrebno je iskoristiti postojeće potencijale/mogućnosti ISFU sistema za praćenje realizacije ugovora o javnim nabavkama i osigurati korištenje istog u institucijama BiH za potrebe količinskog i finansijskog praćenja realizacije ugovora.	MFT	Djelimično
5	Uspostave hronološko dokumentovanje svih preduzetih radnji tokom realizacije ugovora koje će osigurati uvid, na jednom mjestu, u svu dokumentaciju vezanu za tok realizacije ugovora, s ciljem stvaranja pretpostavki za efikasno upravljanje realizacijom ugovora, odnosno pravovremenog preduzimanja radnji i osiguranja pisanog traga o svim preduzetim aktivnostima tokom realizacije ugovora.	Institucije BiH (RAK, SZP, MKP, GP, UIO, UZZB, AŠSUK)	Djelimično
6	Uspostave zbirne evidencije o količinskim i finansijskim realizacijama ugovora, prilikom realizacije okvirnih sporazuma, kao i ugovora sa sukcesivnim isporukama, do uspostave sistemskog rješenja u okviru ISFU sistema.	Institucije BiH (RAK, SZP, MKP, GP, UIO, UZZB, AŠSUK)	Djelimično
7	Internim aktima uspostave i primjenjuju procedure komisijskog prijema roba na način da se definiše za koje robe i usluge se vrši komisijski prijem roba i usluga, vrijednosti isporuka za koje se vrši komisijski prijem roba, način prijema roba i usluga, kao i sastav komisija.	Institucije BiH (RAK, SZP, MKP, GP, UIO, UZZB, AŠSUK)	Djelimično
8	Provode analize, nakon realizacije ugovora, u okviru kojih će se konstatovati činjenice vezane za realizaciju ugovora i identifikovati potencijalni problemi i dati eventualne preporuke za otklanjanje uočenih problema u narednim ciklusima nabavke.	Institucije BiH (RAK, SZP, MKP, GP, UIO, UZZB, AŠSUK)	Početne aktivnosti

Izvor: Ured za reviziju

2. POSTUPANJE NADLEŽNIH INSTITUCIJA PO IZVJEŠTAJU

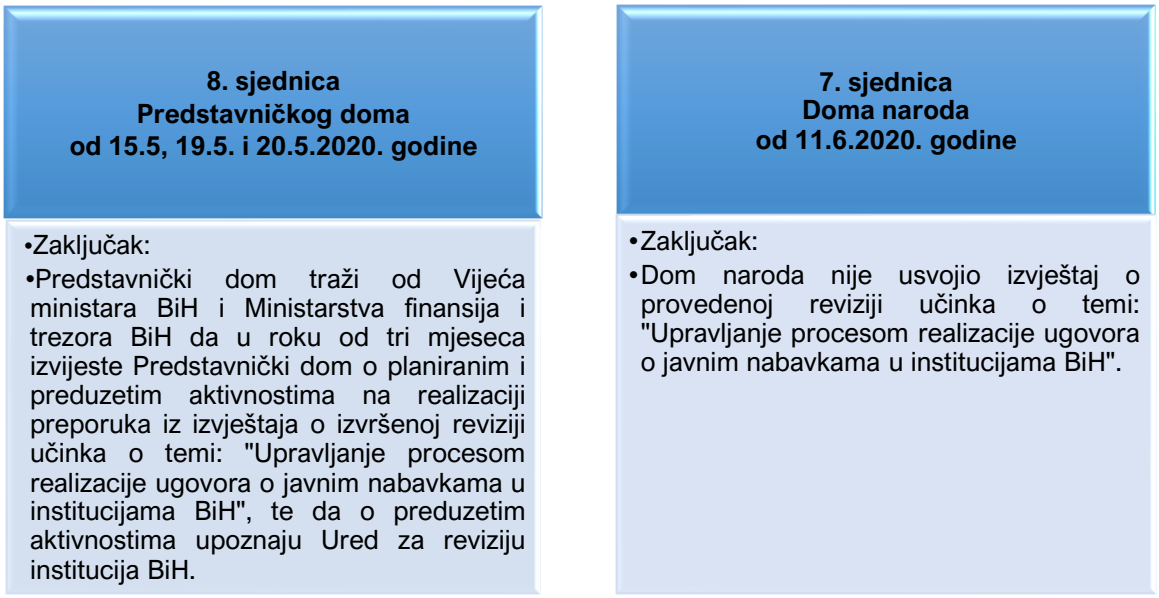
U ovom poglavlju predstavljene su aktivnosti nadležnih institucija, Parlamentarne skupštine i Vijeća ministara, po predmetnom izvještaju revizije učinka.

2.1. Parlamentarna skupština

Predstavnički dom i Dom naroda su razmatrali izvještaj revizije učinka koji je predmet tekućeg praćenja. Prilikom usvajanja izvještaja, Predstavnički 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 datih preporuka i obavezuje odgovorne institucije da iste realizuju.

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



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

2.2. Vijeće ministara

U narednoj tabeli prikazani su datumi razmatranja izvještaja na sjednicama Vijeća ministara.

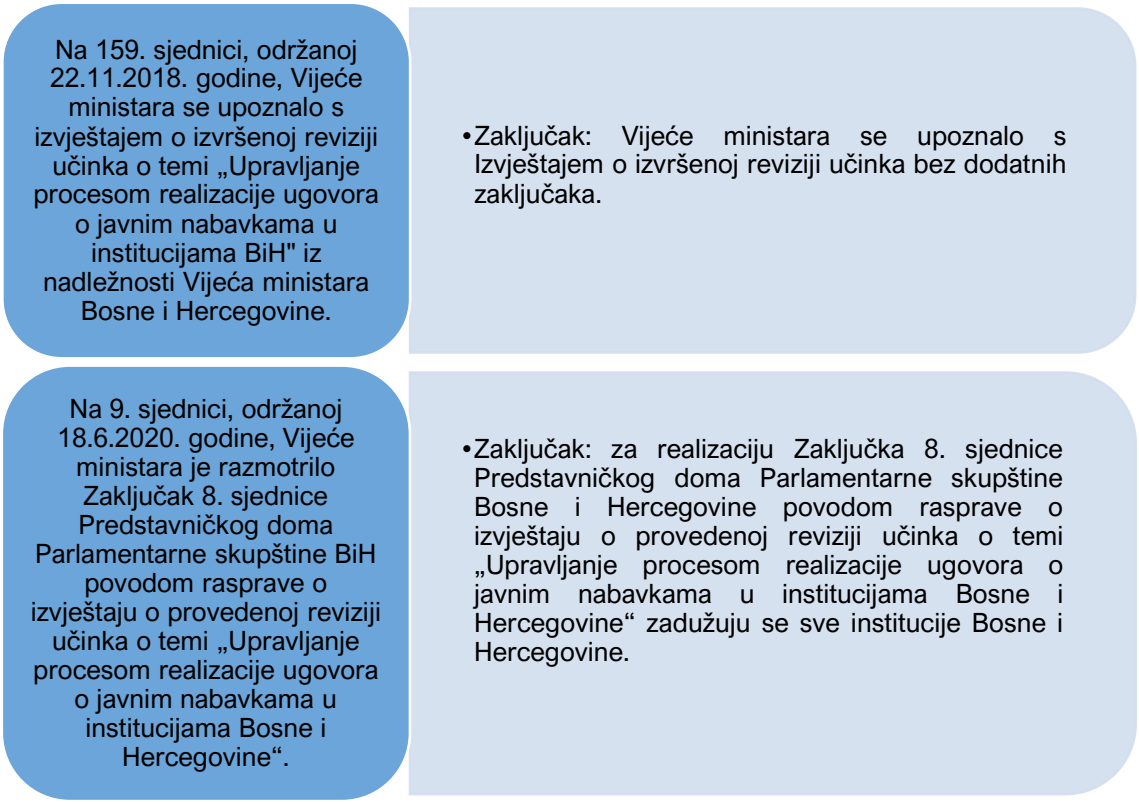
Tabela 4: Pregled datuma razmatranja izvještaja revizije učinka „Upravljanje procesom realizacije ugovora o javnim nabavkama u institucijama BiH“ i zaključaka Parlamentarne skupštine u Vijeću ministara

Naziv izvještaja	Datum razmatranja		
	Izvještaj	Sjednica Vijeća ministara po zaključcima Predstavničkog doma	Sjednica Vijeća ministara po zaključcima Doma naroda
Upravljanje procesom realizacije ugovora o javnim nabavkama u institucijama BiH	159. sjednica održana 22.11.2018. godine	9. sjednica održana 18.6.2020. godine	/

Izvor: Ured za reviziju, saopćenja sa sjednica Vijeća ministara

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

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



Izvor: Ured za reviziju na osnovu zaključaka Vijeća ministara

3. PREDUZETE AKTIVNOSTI INSTITUCIJA NA REALIZACIJI PREPORUKA PO IZVJEŠTAJU

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 nabavkama, kontrolnih mehanizama, kao i sistemskog uređenja procesa realizacije ugovora o javnim nabavkama, Vijeće ministara, u saradnji 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 izvještaje o realizaciji ugovora. Izvještaji o realizaciji treba da sadrže podatke o finansijskim i količinskim realizacijama, o ispunjenju svih drugih obaveza dobavljača definisanih 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.	
STEPEN REALIZACIJE:	**DJELIMIČNO**

Stupanjem na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama[8] 2022. godine (Zakon o izmjenama i dopunama), utvrđena je obaveza ugovornim organima da najkasnije u roku od 30 dana od dana zaključenja ugovora, odnosno nastale izmjene, objave osnovne elemente ugovora za sve postupke javne nabavke, kao i sve izmjene do kojih dođe u toku realizacije ugovora na portalu javnih nabavki. U skladu s novom odredbom Zakona o izmjenama i dopunama,[9] ugovorni organi su, između ostalog, obavezni da objave podatke o dobavljaču, osnovne elemente ugovora/okvirnog sporazuma (vrijednost, period trajanja/rok izvršenja, rok plaćanja, garantni period 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 obavezne da podatke o osnovnim elementima ugovora objavljuju na svojim web-stranicama u sklopu obrazaca za praćenje realizacije ugovora.

Međutim, uspostavljene evidencije u sklopu portala javnih nabavki 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] Član 75. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama

realizaciju ugovora, kao što su realizovane količine. Ovakvim pristupom se uskraćuje mogućnost svim zainteresovanim stranama da reaguju 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 nabavkama institucija BiH.	
STEPEN REALIZACIJE:	**POČETNE AKTIVNOSTI**

U pogledu uspostave kontrolnih mehanizama ostvaren je nizak stepen napretka. Nije definisano kontrolno tijelo koje bi radilo konstantnu kontrolu procesa realizacije ugovora o javnim nabavkama, odnosno objave podataka vezano za realizaciju ugovora. Određeni napredak je postignut nadogradnjom ISFU podsistema-PO modula (Modul za praćenje realizacije ugovora) koji bi trebao da omogući nadzor nad količinskom i finansijskom 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 finansijske realizacije pojedinačnih ugovora. Otklanjanje tehničkih problema na Modulu za praćenje realizacije ugovora je planirano prilikom naredne nadogradnje ISFU sistema.

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 dokumentovanja preduzetih radnji prilikom realizacije ugovora, količinskih i finansijskih praćenja realizacija ugovora, prijema roba i usluga, plaćanja dobavljača kao i evaluacije realizovanih ugovora.	
STEPEN REALIZACIJE:	**POČETNE AKTIVNOSTI**

U izvještajnom periodu nije osigurano sistemsko uređenje procesa realizacije ugovora u vidu smjernica/vodiča kojima bi se na sveobuhvatan način uredio proces realizacije ugovora o javnim nabavkama. Jedina novina u odnosu na prvobitni izvještaj predstavlja Kratko uputstvo za nove funkcionalnosti sistema e-Nabavke, koji predstavlja pregled osnovnih novih funkcionalnosti koje su predmet Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama, u kome je između ostalog obrađen i način unosa osnovnih elemenata ugovora i izmjena osnovnih elemenata ugovora na portalu javnih nabavki.
Međutim, ove novine nisu išle dalje od unosa osnovnih elemenata ugovora, dakle, sistemski još uvijek nije uređen način dokumentovanja preduzetih radnji prilikom realizacije ugovora niti ostale aktivnosti kao što su količinsko i finansijsko praćenje realizacije ugovora, prijema roba i usluga, plaćanja dobavljača kao i evaluacije realizovanih ugovora.

3.1.2. Preporuke Ministarstvu finansija i trezora:

Preporuka 4.

U cilju unapređenja kontrole i osiguranja pouzdanih podataka o realizacijama ugovora, ali i podrške institucijama, potrebno je iskoristiti postojeće potencijale/mogućnosti ISFU sistema za praćenje realizacije ugovora o javnim nabavkama i osigurati korištenje istog u institucijama BiH za potrebe količinskog i finansijskog praćenja realizacije ugovora.	
STEPEN REALIZACIJE:	**DJELIMIČNO**

MFT BiH je osigurao nadogradnju ISFU podsistema-PO modula (Modul za praćenje realizacije ugovora) koji bi trebao da omogući količinsko i finansijsko 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 finansijskih realizacija pojedinačnih ugovora. Prema navodima iz MFT-a, otklanjanje tehničkih problema na Modulu za praćenje realizacije ugovora je planirano prilikom naredne nadogradnje ISFU sistema.

3.1.3. Preporuke institucijama BiH:

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

Preporuka 5.

Uspostave hronološko dokumentovanje svih preduzetih radnji tokom realizacije ugovora koje će osigurati uvid, na jednom mjestu, u svu dokumentaciju vezanu za tok realizacije ugovora, s ciljem stvaranja pretpostavki za efikasno upravljanje realizacijom ugovora, odnosno pravovremenog preduzimanja radnji i osiguranja pisanog traga o svim preduzetim aktivnostima tokom realizacije ugovora.	
STEPEN REALIZACIJE:	**DJELIMIČNO**

Na osnovu ostvarenog uvida u dokumentaciju vezanu za realizaciju ugovora u institucijama iz uzorka konstatovano je djelimično hronološko dokumentovanje preduzetih radnji tokom 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 UIO-a koji su razvili aplikacije za praćenje realizacije ugovora. RAK je razvio aplikaciju koja se koristi za praćenje količinskih i finansijskih realizacija ugovora. Iako sve preduzete radnje nisu dokumentovane u jednom registru u skladu s preporukom, ova aplikacija nudi mogućnost jednostavnog praćenja traga dokumentacije. Također, UIO je razvio i početkom 2023. godine počeo da koristi 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 finansijske 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 regulisale proces realizacije ugovora internim aktima. S tim u vezi, sve institucije iz uzorka su internim aktima definisale pitanje odgovornih osoba ili organizacionih jedinica zaduženih za praćenje realizacije ugovora. Također, procesi realizacije ugovora, uključujući i dokumentovanje preduzetih radnji, su u većem ili manjem obimu regulisani internim aktima u svim institucijama iz uzorka. Iako procesi realizacije ugovora o javnim nabavkama nisu jednoobrazno regulisani u svim institucijama, uslijed odsustva sistemskih smjernica/vodiča, ovo svakako predstavlja značajan iskorak u odnosu na stanje konstatovano u prvobitnom izvještaju. Na ovaj način stvorene su pretpostavke za unapređenje cjelokupnog procesa realizacije uključujući i hronološko dokumentovanje svih preduzetih radnji vezano za realizaciju ugovora.

Preporuka 6.

Uspostave zbirne evidencije o količinskim i finansijskim realizacijama ugovora, prilikom realizacije okvirnih sporazuma, kao i ugovora sa sukcesivnim isporukama, do uspostave sistemskog rješenja u okviru ISFU sistema.	
STEPEN REALIZACIJE:	**DJELIMIČNO**

Na osnovu dostupne/dostavljene dokumentacije konstatovano je da većina institucija BiH koje su izabrane u uzorak u prvobitnom izvještaju ima uspostavljene zbirne evidencije o količinskim finansijskim realizacijama okvirnih sporazuma/ugovora sa sukcesivnim isporukama.[11] Kod pojedinih institucija iz uzorka, poput MKP-a i UZZB-a, je konstatovano da se, pored pomoćnih zbirnih evidencija u kojima se prate količinske i finansijske realizacije ugovora, vode evidencije o realizaciji ugovora i u PO modulu ISFU sistema. Međutim, zbog tehničkih ograničenja, o kojima je bilo riječi u Preporuci broj 4, trenutno se u ovome modulu vode samo evidencije o finansijskim realizacijama ugovora. Uslijed tehničkih ograničenja PO modula ISFU sistema institucije BiH iz uzorka imaju uspostavljene različite vrste pomoćnih evidencija. Međutim, ovdje posebno treba izdvojiti primjere UIO-a, RAK-a kao i SZP-a[12]. Naime, u ovim institucijama su uspostavljene aplikacije koje omogućavaju finansijsko 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 (finansijsku i količinsku) za svaki pojedinačni ugovor, ali ne i za sve ugovore sa sukcesivnim isporukama na jednom mjestu.

[11] RAK, SZP, UIO, UZZB, AŠSUK, MKP.

[12] SZP je imao uspostavljen informacioni sistem/aplikaciju za količinsko i finansijsko praćenje realizacije ugovora prije 2018. godine, što je i konstatovano u prvobitnom izvještaju. UIO i RAK su uspostavili aplikacije u periodu nakon objave prvobitnog izvještaja.

Preporuka 7.

Internim aktima uspostave i primjenjuju procedure komisijskog prijema roba na način da se definiše za koje robe i usluge se vrši komisijski prijem roba i usluga, vrijednosti isporuka za koje se vrši komisijski prijem roba, način prijema roba i usluga, kao i sastav komisija.	
STEPEN REALIZACIJE:	**DJELIMIČNO**

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

Tabela 6: Pregled uspostavljenih procedura o prijemu roba i usluga

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

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

Iz prethodne tabele se može vidjeti da su sve institucije iz uzorka uredile pitanje prijema roba i usluga u sklopu svojih internih akata. Kod većine institucija iz uzorka je konstatovana potpuna uspostava procedura, dok je kod tri konstatovana djelimična uspostava procedura komisijskog prijema roba i usluga u skladu s datom preporukom. Institucije kod kojih je konstatovana djelimična uspostava procedura komisijskog prijema roba kroz interne akte su institucije kod kojih u okviru definisanih procedura prijema roba i usluga nije definisan 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 konstatovana potpuna uspostava prijema roba i usluga u skladu s datom preporukom može se konstatovati da je ostvaren značajan napredak u odnosu na stanje prije 2018. godine. Naime, u prvobitnom izvještaju 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 konstatovati činjenice vezane za realizaciju ugovora i identifikovati potencijalni problemi i dati eventualne preporuke za otklanjanje uočenih problema u narednim ciklusima nabavke.	
STEPEN REALIZACIJE:	**POČETNE AKTIVNOSTI**

Većina institucija BiH, koje su izabrane u uzorak u prvobitnom izvještaju, prilikom pokretanja novih ciklusa nabavke analizira prethodne procese realizacije ugovora ili u toku realizacije ugovora identifikuje nedostatke s ciljem otklanjanja istih u narednim ciklusima javne nabavke. Međutim, većina provedenih analiza nije dokumentovana u pisanom obliku. Ovdje se može izdvojiti pozitivan primjer UIO-a u kojem je prilikom uspostave finansijskog upravljanja i kontrole u poslovnom procesu „praćenje realizacije ugovora“ identifikovan rizik koji se ogleda u tome da kvalitet isporučene robe/usluga ne odgovora uslovima definisanim u ugovorima. U cilju eliminacije/smanjenja identifikovanog rizika u UIO-u se preduzimaju mjere kroz provođenje internih kontrola.

3.2. Trenutno stanje u revidiranoj oblasti

U nastavku je data ocjena trenutnog stanja u predmetnoj oblasti na osnovu prikupljenih i analiziranih podataka i informacija iz institucija BiH iz uzorka (u daljem tekstu: institucije BiH).

Imajući u vidu stepen realizacije preporuka prikazanih u Poglavlju 3.1. može se konstatovati da su VM BiH i institucije BiH preduzimale aktivnosti na unapređenju stanja u revidiranoj oblasti. Međutim, nijedna od datih preporuka nije u potpunosti realizovana tako da je konstatovan 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 nabavkama.

Ostvaren je ograničen napredak u pogledu uspostave transparentnog i pouzdanog sistema praćenja i kontrole realizacije ugovora o javnim nabavkama. Usvajanjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama utvrđena je obaveza ugovornim organima – institucijama BiH da objave osnovne elemente ugovora kao i sve izmjene do kojih dođe u toku realizacije ugovora na portalu javnih nabavki. 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 nabavki ne nude mogućnost uvida u sadržaje zaključenih ugovora, kao ni mogućnost uvida u sve podatke vezane za realizaciju ugovora, kao što su realizovane količine. Ovakvim pristupom se uskraćuje mogućnost svim zainteresovanim stranama da reaguju u slučaju eventualnih odstupanja. Osim toga, realizovane količine mogu poslužiti potencijalnim ponuđačima kao osnova za kreiranje ponuda u postupcima nabavki po kojima je predviđeno zaključivanje okvirnih sporazuma, odnosno za nabavke 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 osnovu definisanih količina u tenderskoj dokumentaciji koje se planiraju realizovati tokom trajanja okvirnog sporazuma. U uslovima kada sami ugovorni organi često ne procjenjuju potrebe za robama i uslugama na zadovoljavajući način, omogućavanjem uvida potencijalnim ponuđačima u historijske 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 vezi s uspostavljenom evidencijom o realizaciji predstavlja i pouzdanost unesenih podataka, što je uzrokovano odsustvom odgovarajućih kontrolnih mehanizama. S tim u vezi, na nivou institucija BiH nije definisano kontrolno tijelo koje bi provodilo kontrole ispravnosti objavljenih podataka od strane institucija BiH. Također, postojeći sistemi finansijskog upravljanja i dalje se ne koriste u svrhu unapređenja nadzora/kontrole nad finansijskim i količinskim realizacijama ugovora. Institucijama BiH je na raspolaganju modul u sklopu ISFU sistema. Međutim, ovaj modul uslijed tehničkih ograničenja trenutno nudi mogućnost finansijskog praćenja realizacije ugovora o javnim nabavkama, ali ne i praćenja količinske realizacije ugovora.

Na nivou institucija BiH nisu osigurane smjernice institucijama za upravljanje procesom realizacije ugovora s instrukcijama i uputstvima kojima bi se na sistemski način uredile sve

radnje u vezi s realizacijom ugovora o javnim nabavkama. S druge strane, na nivou 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 definisanja odgovornosti, prijema roba i usluga, do evidentiranja.

Institucije BiH su ostvarile napredak u pogledu hronološkog dokumentovanja preduzetih radnji tokom realizacije ugovora. Također, ostvaren je napredak u pogledu uspostave zbirnih evidencija o količinskim i finansijskim realizacijama ugovora. S tim u vezi, institucije BiH koriste pomoćne evidencije za količinsko i finansijsko 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 definisale 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 izvještaju u kome je konstatovano da većina institucija nije imala uopće uspostavljene procedure prijema roba i usluga.

Tim revizije učinka:

Nikola Jokić, v.r.
Vođa tima

Radivoje Jeremić, v.r.
Rukovodilac Odjela za kontrolu kvaliteta, metodologiju i planiranje revizije učinka

Jasmina Zuko, v.r.
Članica tima

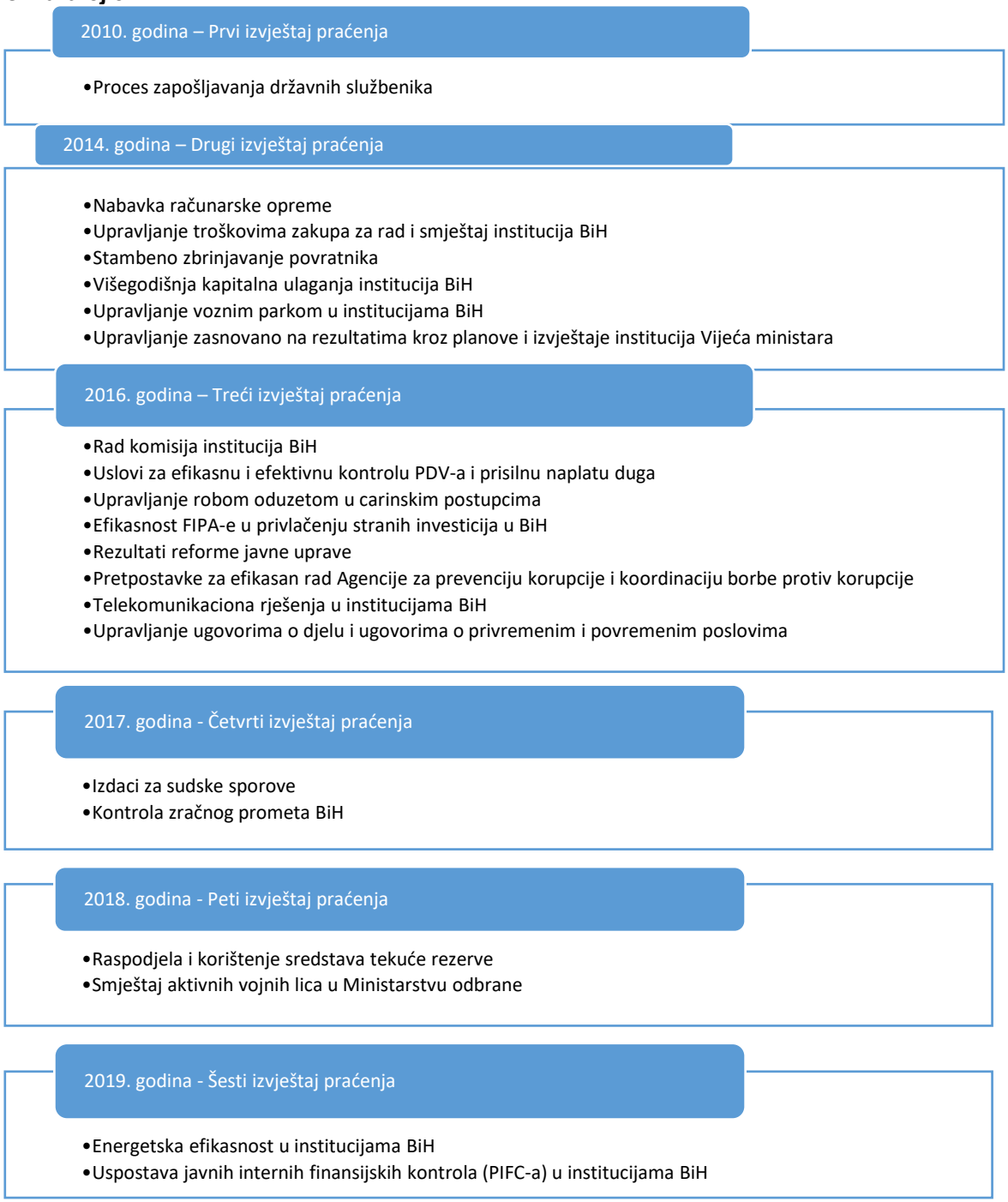
Broj: 07-16-1-1137/23

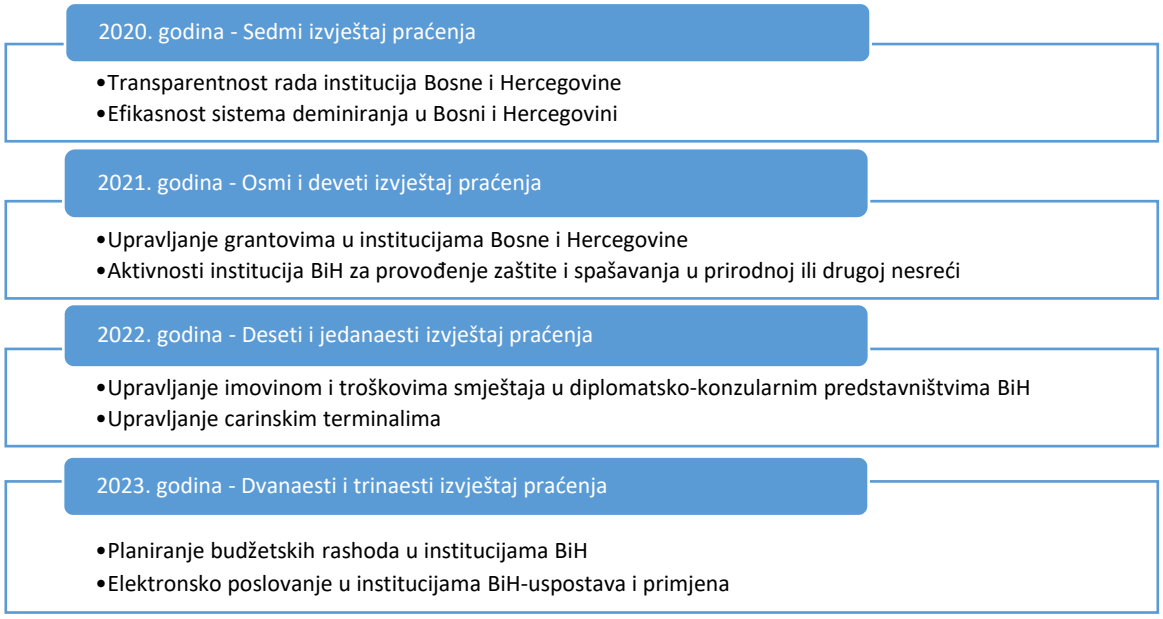
PRILOZI

- Prilog 1. Pregled izvještaja revizije učinka koji su bili predmetom praćenja realizacije preporuka

Prilog 1. Pregled izvještaja revizije učinka koji su bili predmetom praćenja realizacije preporuka

Slika broj 3.





Izvor: Ured za reviziju