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

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

ИЗВЈЕШТАЈ РЕВИЗИЈЕ УЧИНКА

УПРАВЉАЊЕ ПРОЦЕСОМ РЕАЛИЗАЦИЈЕ УГОВОРА О ЈАВНИМ НАБАВКАМА У ИНСТИТУЦИЈАМА БИХ

Број:
05-16-1-985/18

Сарајево, новембар 2018. године

Управљање процесом реализације уговора о јавним набавкама у институцијама БиХ

Канцеларија за ревизију институција Босне и Херцеговине провела је ревизију учинка на тему: „Управљање процесом реализације уговора о јавним набавкама у институцијама БиХ“. Ревизија је проведена у складу са Законом о ревизији институција БиХ, Међународним стандардима врховних ревизионих институција – ИССАИ и методологијом за рад ревизије учинка врховних ревизионих институција у БиХ.

Ревизија је проведена на узорку од девет институција, са циљем утврђивања да ли СМ БиХ и институције БиХ предузимају потребне мјере како би обезбиједиле ефикасну реализацију уговора о јавним набавкама. С тим у вези, испитиван је систем праћења реализације уговора о јавним набавкама као и начин на који институције БиХ управљају реализацијама уговора о јавним набавкама.

Налази ревизије указују да СМ БиХ није обезбиједио успоставу транспарентног система праћења реализације уговора који би свим заинтересованим странама обезбиједио поуздане информације о реализацији уговора о јавним набавкама у институцијама БиХ на једном мјесту. Постојећи системи праћења су фрагментирани и не нуде могућност објаве свих информација о реализацији уговора. Један од узрока непостојања поузданих информација у системима праћења реализације уговора лежи у непостојању адекватних контролних механизама.

СМ БиХ није обезбиједио ни системско уређење процеса реализације уговора о јавним набавкама. У недостатку системског уређења ни већина тестираних институција БиХ не предузимају потребне мјере како би обезбиједиле ефикасне реализације уговора о јавним набавкама. С тим у вези институције БиХ нису успоставиле хронолошко документовање предузетих радњи током реализације уговора, не прате количинске реализације уговора, немају успостављене одговарајуће процедуре пријема роба и услуга и не проводе евалуације реализованих уговора.

Резултат оваквог стања је преко 85 % испитаних уговора код којих је током реализације дошло до одступања од одредби Закона о јавним набавкама, непоштивања уговорених обавеза и/или немогућности утврђивања свих чињеница везаних за реализацију уговора. Било каква одступања од уговорених услова или Закона о јавним набавкама у фази реализације уговора као једној од битних фаза јавних набавки стављају у неравноправан положај остале понуђаче чиме се обесмишљава цјелокупан систем јавних набавки. Истовремено одступања у фази реализације уговора могу да нанесу и штету буџету институција БиХ из разлога што није обезбјеђена набавка под најповољнијим односно уговореним условима.

Након проведене ревизије, Канцеларија за ревизију је дала одређене препоруке СМ БиХ, и институцијама БиХ, чија би имплементација, према мишљењу Канцеларије, требала да резултира значајним унапређењем не само управљања реализацијом уговора, већ и цјелокупног система јавних набавки.

Канцеларија за ревизију је, у складу са 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. Након истека рока за очитовање, у којем ни једна институција није доставила коментаре, израђен је коначан извјештај о проведеној ревизији учинка.

ГЕНЕРАЛНИ РЕВИЗОР

Драган Вранкић, с.р.

ЗАМЈЕНИК ГЕНЕРАЛНОГ РЕВИЗОРА

Јасмин Пилица, с.р.

ЗАМЈЕНИК ГЕНЕРАЛНОГ РЕВИЗОРА

Ранко Крсман, с.р.

САДРЖАЈ

КОРИШТЕНЕ СКРАЋЕНИЦЕ 4
ИЗВРШНИ РЕЗИМЕ 5
1. УВОД 8
1.1. Позадина проблема и мотиви за студију 8
1.2. Циљ, обим и ограничења ревизије 10
1.2.1. Циљ ревизије 10
1.2.2. Обим ревизије 10
1.3 Ревизијска питања и критеријуми ревизије 12
1.3.1 Ревизијска питања 12
1.3.2 Критеријуми ревизије 12
1.4. Извори информација и методи ревизије 13
1.5. Структура извјештаја 14
2. ОПИС ПРОЦЕСА И ТЕОРИЈСКА ПОЗАДИНА 14
2.1.Регулаторни оквир 14
2.2. Управљање извршењима уговора 16
2.3. Транспарентност/праћење јавних набавки 18
3. НАЛАЗИ 20
3.1. Системско праћење реализације уговора о јавним набавкама и контроле објаве података о реализацији уговора 20
3.1.1. Системско праћење реализације уговора о јавним набавкама 20
3.1.2. Контрола објаве података о реализацији уговора о јавним набавкама 23
3.1.3. Посљедице одсуства одговарајућег система праћења и контроле података о реализацији уговора о јавним набавкама 24
3.2. Активности институција БиХ током реализације уговора о јавним набавкама 26
3.2.1. Системско уређење процеса реализације уговора о јавним набавкама 26
3.2.2. Документовање предузетих радњи током реализације уговора 27
3.2.3. Финансијско и количинско праћење реализације уговора о јавним набавкама 31
3.2.4.Пријем роба и услуга 33
3.2.5. Евалуације/анализе реализованих уговора 35
4. ЗАКЉУЧЦИ 38
5. ПРЕПОРУКЕ 40
6. ПРИЛОЗИ 43

КОРИШТЕНЕ СКРАЋЕНИЦЕ

Скраћенице	Пуни назив
АШСУК	Агенција за школовање и стручно усавршавање кадрова
АЈН	Агенција за јавне набавке Босне и Херцеговине
ГП БиХ	Гранична полиција Босне и Херцеговине
ИСФУ	Информациони систем финансијског управљања
МФТ	Министарство финансија и трезора Босне и Херцеговине
МКТ	Министарство комуникација и транспорта Босне и Херцеговине
ОС	Оквирни споразум
СМ БиХ	Савјет министара Босне и Херцеговине
РАК	Регулаторна агенција за комуникације Босне и Херцеговине
СЗП	Служба за заједничке послове институција Босне и Херцеговине
УЗЗБ	Управа Босне и Херцеговине за заштиту здравља биља
УИНО	Управа за индиректно опорезивање

ИЗВРШНИ РЕЗИМЕ

Канцеларија за ревизију институција БиХ провела је ревизију учинка са фокусом на извршење уговора о јавним набавкама. Ревизијом се испитивало да ли СМ БиХ и институције БиХ предузимају потребне мјере како би обезбиједиле ефикасно извршење уговора о јавним набавкама. Испитивано је на који начин институције БиХ управљају извршењем уговора о јавним набавкама, као и да ли је обезбјеђено одговарајуће праћење реализације уговора о јавним набавкама. У наставку се презентују најзначајнији налази и препоруке, који су резултат ове студије.

Налази:

- На нивоу институција БИХ није успостављен систем праћења реализације уговора који нуди могућност објаве свих података о реализацији уговора о јавним набавкама на једном мјесту.
- Постојећи системи, осим што не пружају могућност објаве свих података, не обезбјеђују ни тачне податке о реализацији уговора у институцијама БиХ.
- Један од разлога непостојања тачних података је и чињеница да нису одређена тијела која би обезбиједила контролу поузданости објављених података од стране институција БиХ, а постојећи системи финансијског управљања се не користе у сврху унапређења надзора/контроле над финансијским и количинским реализацијама уговора.
- Услијед одсуства одговарајућег система праћења и контроле заинтересоване стране, попут потенцијалних добављача и понуђача који су се надметали у поступку набавке за добијање уговора, као ни шира јавност, немају могућност транспарентног увида на једном мјесту у поуздане податке о реализацији уговора.
- Одсуство одговарајућег праћења и контроле реализације уговора има за посљедицу и низ одступања од Закона о јавним набавкама током реализације уговора.
- На нивоу институција БиХ није обезбјеђен системски приступ у уређењу процеса реализације уговора о јавним набавкама, као што је то случај у другим државама. Сам процес реализације уговора није регулисан Законом. Поред тога, СМ БиХ није уложило посебан напор да уведе ред у ову област.
- Систем документовања који се користи у институцијама БиХ не омогућава потпун увид у ток реализације уговора о јавним набавкама, што отежава предузимање потребних активности како би се обезбиједило испуњење свих обавеза од стране добављача.
- Посљедице хронолошког документовања се огледају у томе да институције пропуштају правовремено предузети све радње како би обезбиједиле испуњење свих обавеза од стране добављача као и томе да се не могу констатовати све чињенице везане за реализацију уговора.
- Приликом реализације уговора са сукцесивним испорукама и оквирних споразума у институцијама БиХ из узорка у већини случајева нису вођене евиденције на основу којих би могла да се прати финансијска и количинска реализација на једном мјесту.
- Одсуство вођења збирних евиденција о финансијским и количинским реализацијама уговора отежава управљање уговорима из разлога што институције БиХ нису у могућности да прате финансијску и количинску реализацију уговора.

- Већина институција из узорка није успоставила процедуре којима се дефинише за које робе и услуге се врши комисијски пријем роба и услуга, као и вриједности испорука за које се врши комисијски пријем, процедура пријема и састав комисија за пријем роба и услуга.
- Недостатак процедура којима се дефинишу и вриједности испорука за које се врши комисијски пријем роба и услуга у пракси може да резултира пријемима испорука чије вриједности су преко 500.000 КМ које заприма једно лице или комисија која није именована ни једним актом.
- Ни једна институција из узорка није проводила евалуације/анализе реализованих уговора о јавним набавкама с циљем сагледавања укупних слабости и ефеката проведених набавки и давања препорука за унапређења будућих циклуса набавки.

Препоруке:
Након проведене ревизије, Канцеларија за ревизију је дала одређене препоруке СМ БиХ, МФТ БиХ и институцијама из узорка.

Препоруке за Савјет министара БиХ:
У циљу унапређења системског праћења реализације уговора о јавним набавкама, контролних механизама, као и системског уређења процеса реализације уговора о јавним набавкама, СМ БиХ, у сарадњи са надлежним институцијама, треба да:

- Успостави евиденције о реализацијама уговора у институцијама БиХ на једном мјесту које ће обезбиједити јаван увид у садржаје закључених уговора, као и извјештаје о реализацији уговора.
- Побољша контролне механизме процеса реализације уговора, како би се отклониле уочене слабости у процесу реализације уговора о јавним набавкама институција БиХ.
- Обезбиједи системско уређење процеса реализације уговора у институцијама БиХ у виду смјерница/водича којима ће се на системски начин уредити активности приликом реализације уговора, попут документовања предузетих радњи приликом реализације уговора, количинских и финансијских праћења реализација уговора, пријема роба и услуга, плаћања добављача као и евалуације реализованих уговора.

Препорука МФТ :

- У циљу унапређења контроле и обезбјеђивања поузданих података о реализацијама уговора, али и подршке институцијама, потребно је да се искористе постојеће потенцијале/могућности ИСФУ система за праћење реализације уговора о јавним набавкама и обезбиједи коришћење истог у институцијама БиХ за потребе количинског и финансијског праћења реализације уговора.

Препоруке институцијама БиХ:
У циљу унапређења процеса управљања уговорима о јавним набавкама, као и унапређења будућих циклуса јавних набавки, институције БиХ треба да:

- Успоставе хронолошко документовање свих предузетих радњи током реализације уговора које ће обезбиједити увид, на једном мјесту, у сву документацију везану за ток реализације уговора.
- Успоставе збирне евиденције о количинским и финансијским реализацијама уговора, приликом реализације оквирних споразума, као и уговора са сукцесивним испорукама, до успоставе системског рјешења у оквиру ИСФУ система.
- Интерним актима успоставе и примјењују процедуре комисијског пријема роба на начин да се дефинише за које робе и услуге се врши комисијски

пријем роба и услуга, вриједности испорука за које се врши комисијски пријем роба, начин пријема роба и услуга, као и састав комисија.

- Проводе анализе, након реализације уговора, у оквиру којих ће се констатовати чињенице везане за реализацију уговора и идентификовати потенцијални проблеми и дати евентуалне препоруке за отклањање уочених проблема у наредним циклусима набавке.

1. УВОД

1.1. Позадина проблема и мотиви за студију

Тијела јавног сектора, ради обављања свакодневних задатака, користе различите врте роба, услуга и радова. С обзиром да се набавке за потребе јавног сектора финансирају углавном новцем пореских обвезника, исти мора да буде трошен на рационалан, економичан и транспарентан начин. Да би се омогућило рационално, економично и транспарентно трошење јавних средстава, успостављен је систем јавних набавки[1].

О значају јавних набавки у БиХ свједочи и чињеница да институције БиХ годишње издвајају око 15 % буџета за набавку роба, услуга и радова неопходних за обављање задатака који су им повјерени. У наредној табели су приказана издвајања за јавне набавке за три године:

Табела 1. Вриједност закључених уговора о јавним набавкама

Година	2014.	2015.	2016.
Вриједност закључених уговора о јавним набавкама у милионима КМ	**168**	**115**	**152**

Извор: Годишњи извјештај о закљученим уговорима Агенције за јавне набавке БиХ

Из претходне табеле се може видјети да су институције БиХ за три године издвојиле преко 420 милиона за јавне набавке.

Јавне набавке су осмишљене као комплексан процес који се састоји од фазе планирања набавке, фазе провођења набавке и фазе извршења уговора о набавци. Дужност тијела јавног сектора је да у поступцима јавних набавки поступају транспарентно, те да обезбиједе једнак третман свих понуђача, на начин који обезбјеђује правичну и активну конкуренцију, а све с циљем најефикаснијег коришћења јавних средстава за потребе набавке различитих врста роба, услуга и радова.

Одступања у било којој фази набавке од начела транспарентности и једнаког третмана свих понуђача могу да имају вишеструке негативне посљедице, почев од нерационалног трошења буџетских средстава до нарушавања правичне и активне конкуренције на тржишту.

Извршење уговора о јавним набавкама је задња фаза процеса јавних набавки у којем се треба обезбиједити пријем робе, радова и услуга по уговореним условима који, под претпоставком да су остале фазе процеса извршене у складу с основним принципа јавних набавки и принципима доброг управљања, обезбјеђују набавку роба, радова и услуга задовољавајуће квалитете по најповољнијим условима.

[1] Систем јавних набавки у БиХ регулисан је Законом о јавним набавкама који је усвојен 2014. године. Усвајањем овог Закона остварен је напредак у усклађивању законодавства у БиХ са директивама ЕУ, у односу на претходни Закон, што је и једна од обавеза БиХ на путу европских интеграција, тј. да, у зависности степена приближавања ЕУ, усагласи прописе са директивама ЕУ у области јавних набавки.

Свако одступање у овој фази јавних набавки може имати посљедице које се огледају у одступању од Закона о јавним набавкама што, у коначници, може довести до потпуног обесмишљавања цијелог система уколико се досљедно не поштују уговорени услови.

Пропусти током реализације уговора о јавним набавкама су препознати од стране Канцеларије за ревизију и приликом ревизије финансијских извјештаја и ревизије усклађености институција БиХ. Наиме, у извјештајима финансијске ревизије уочени су бројни пропусти током реализације уговора о јавним набавкама, попут прекорачења уговорених вриједности и пропуштања да се наплате пенали услијед кашњења у испорукама[2].

Слабости у поступку провођења уговора о јавним набавкама препознате су и од стране стручне јавности што је и констатовано на „Конференцији о ефективној контроли сврсисходности јавних набавки“[3] одржаној у Сарајеву 2016. године. Један од закључака ове конференције је да „Агенција за јавне набавке и даље надлежна да прати само једну фазу јавне набавке, а то је фаза која обухвата објаву позива о јавној набавци, евалуацију понуда и додјелу уговора. Међутим, за учинковите јавне набавке потребно је праћење у свим фазама јавне набавке од планирања, спровођења поступка, па до извршења уговора“.

Чињеница да су јавне набавке значајне не само са аспекта испуњавања обавеза у процесу европских интеграција, већ и са аспекта износа средстава која се издвајају из буџета, изазива огромну пажњу медија. С тим у вези, бројни су медијски натписи о пропустима у јавним набавкама у којима се наводи да су поступци јавних набавки у БиХ нетранспарентни и дискриминирајући те се истичу недостаци у фази извршења уговора о јавним набавкама, што има за посљедицу расипање средстава из буџета.[4]

Предстудијска истраживања која је провела Канцеларија за ревизију такође су показала да постоје проблеми у реализацији уговора о јавним набавкама и праћењу реализације уговора од стране надлежних институција, али и самих институција које проводе јавне набавке.

Узимајући у обзир горе наведено, Канцеларија за ревизију се опредијелила да проведе ревизију учинка која се фокусира на реализацију уговора о јавним набавкама.

[2] Извјештај о финансијској ревизији Центра за уклањање мина у БиХ за 2016 ., Канцеларија за ревизију институција БиХ; Извјештај о финансијској ревизији Службе за послове са странцима за 2016., Канцеларија за ревизију институција БиХ; Извјештај о финансијској ревизији Тужилаштва БиХ за 2016., Канцеларија за ревизију институција БиХ; Извјештај о финансијској ревизији Централне изборне комисије БиХ за 2016., Канцеларија за ревизију институција БиХ.

[3] http://www.capital.ba/neefikasan-sistem-pracenja-postupaka-javnih-nabavki/

[4] http://www.zurnal.info/novost/20705/proces-javnih-nabavki-netransparentno-provodi-44-ugovornih-organa
http://www.capital.ba/neefikasan-sistem-pracenja-postupaka-javnih-nabavki/
https://www.oslobodjenje.ba/vijesti/bih/javne-nabavke-su-netransparentne-i-diskriminirajuce

1.2. Циљ, обим и ограничења ревизије

1.2.1. Циљ ревизије

Циљ ревизије је испитати да ли СМ БиХ и институције БиХ предузимају потребне мјере како би обезбиједиле ефикасно извршење уговора о јавним набавкама те, у складу са налазима ревизије, дати препоруке које треба да допринесу унапређењу система јавних набавки у БиХ.

1.2.2. Обим ревизије

Предмет студије биле су активности институција БиХ и СМ у управљању извршењима уговора о јавним набавкама. С тим у вези, испитивано је на који начин институције БиХ управљају извршењем уговора о јавним набавкама, као и да ли је обезбјеђено одговарајуће праћење реализације уговора о јавним набавкама.

Ревизијом је сагледан и начин на који начин институције БиХ документују активности реализације уговора, прате реализацију уговора, врше пријем роба, извјештавају о реализацији уговора и да ли проводе евалуације извршених уговора. Ревизија је испитивала активности СМ БиХ у смислу давања смјерница и водича за управљање уговорима са циљем регулисања процеса извршења уговора у институцијама.

Предметом ревизије били су и системи праћења реализације уговора, као и контролни механизми реализације уговора. С тим у вези, испитиване су улоге и надлежности институција које могу да имају кључну улогу у унапређењу контроле реализације уговора у институцијама БиХ, попут МФТ и АЈН. Испитано је и коришћење система финансијског управљања у сврху унапређења контроле извршења уговора, као и улога АЈН у контроли проведбе прописа који се односе на праћење реализације уговора.

Фокус ревизије је био усмјерен на реализацију уговора о јавним набавкама почев од закључивања уговора до испуњења свих уговорених обавеза из уговора. Ревизија није испитивала активности институција БиХ на припреми уговора и процјени свих потенцијалних ризика. Током студије су размотрене и фазе планирања и провођења поступака јавних набавки, као и одступања од Закона о јавним набавкама, у контексту узрока и посљедица проблема који се у фази реализације уговора о јавним набавкама јављају.

Проведена је и студија случаја на примјеру институције која има поуздане количинске и финансијске евиденције о реализацији уговора како би се показале посљедице ниских количинских реализација на крајњи исход набавке у којој најповољнији понуђач у коначници није одабран и указало на значај праћења количинских реализација уговора.

Током провођења ревизије није испитивана економичност и ефикасност појединачних информационих рјешења која се користе у институцијама у сврху управљања извршењима уговора. Такође, ревизија није испитивала обученост кадрова који су укључени у реализацију уговора у институцијама БиХ на пољу управљања уговорима.

Приликом провођења ревизије у институцијама из узорка тестирање се није вршило на предметима јавних набавки који су проведени путем директног споразума, као ни на набавкама радова. Ревизијом су обухваћени уговори и оквирни споразуми о набавци роба и услуга. Ревизијом нису обухваћени поступци јавних набавки, односно уговори који садрже ознаке тајности/повјерљивости.

Наведена истраживања су обухватила ниво институција БиХ и временски период од 2015. до 2018. године.

За потребе ове студије извршена је подјела институција у три групе према износу годишњег буџета: велики буџетски корисници са износом буџета преко 15 милиона КМ, средњи буџетски корисници са износом буџета од 1.5-15 милиона КМ и мали буџетски корисници са износом буџета испод 1.5 милиона КМ. У циљу што објективнијег сагледавања проблематике, као и давања препорука које могу да се примијене у свим институцијама БиХ, у узорак су изабране институције БиХ из све три групе буџетских корисника, што је приказано у наредној табели.

Табела 2. Изабрани узорак институција

Ред број	Институција	Велики буџетски корисници	Средњи буџетски корисници	Мали буџетски корисници
1.	Управа за индиректно опорезивање	x		
2.	Гранична полиција БиХ	x		
3.	Служба за заједничке послове БиХ	x		
4.	Министарство комуникација и промета БиХ		x	
5.	Агенција за школовање и стручно усавршавање кадрова		x	
6.	Регулаторна агенција за комуникације		x	
7.	Управа БиХ за заштиту здравља биља			x

Извор: Канцеларија за ревизију

Након одабира институција, извршен је одабир уговора и оквирних споразума (ОС) чија је реализација анализирана. Оквирни споразуми и уговори су детаљније описани у поглављу 2. Приликом одабира уговора и оквирних споразума у узорак, бирани су уговори/ОС о набавкама роба и услуга који се набављају у свим институцијама из узорка, гдје је то било могуће, као и уговори о набавци роба и услуга који су карактеристични за сваку посматрану институцију из узрока. Приликом одабира водило се рачуна о томе да у узорку буду заступљени уговори са једнократним испорукама и уговори са сукцесивним испорукама, односно оквирни споразуми. У наставку је приказан број уговора/ОС, по институцијама, који су изабрани у узорак.

Табела 3. Изабрани уговори и оквирни споразуми

Ред. број	Институција	Уговори	Оквирни споразуми
1.	Управа за индиректно опорезивање	3	7
2.	Гранична полиција БиХ	5	7
3.	Служба за заједничке послове БиХ	2	9
4.	Министарство комуникација и промета БиХ	4	4
5.	Агенција за школовање и стручно усавршавање кадрова	9	0
6.	Регулаторна агенција за комуникације	9	1
7.	Управа БиХ за заштиту здравља биља	3	1
	Укупно	**35**	**29**

Извор: Канцеларија за ревизију

Из претходне табеле се може видјети да је анализирана реализација 35 уговора и 29 оквирних споразума. Овдје је битно напоменути да, и поред чињенице да се током реализације ОС закључују уговори те да су исти анализирани током ревизије, број уговора који су закључени на основу ОС није приказан у укупном броју анализираних уговора у претходној табели из разлога што су предмет анализе у случају ОС биле активности институција на реализацији цјелокупног ОС, а не појединачних уговора који се закључују током реализације ОС. Уговори приказани у претходној табели су уговори који нису закључени на основу ОС. Детаљан преглед анализираних уговора/ОС је дат у прилогу 1. извјештаја.

Током ревизије су анализиране улоге и поступци институција које имају значајнију улогу у процесу реализације уговора као и праћењу реализације попут АЈН и МФТ.

1.3 Ревизијска питања и критеријуми ревизије

1.3.1 Ревизијска питања

Ревизија ће дати одговор на главно питање и неколико ревизијских потпитања.

Да ли институције БиХ ефикасно управљају процесом реализације уговора о јавним набавкама?
Одговор на главно ревизијско питање ће се добити одговарајући на сљедећа потпитања:

1. Да ли су институције БиХ успоставиле одговарајући систем праћења процеса реализације уговора о јавним набавкама?

2. Да ли институције БиХ предузимају неопходне активности приликом реализације уговора о јавним набавкама?

1.3.2 Критеријуми ревизије

Полазећи од чињенице да је систем јавних набавки у БиХ децентрализован и узимајући у обзир добре праксе земаља из Европе, као и препоруке стручних студија на тему јавних набавки, развијени су сљедећи критеријуми ревизије:

Критеријуми за прво питање:
На нивоу институција БиХ успостављено је транспарентно праћење процеса реализације уговора о јавим набавкама на начин да су обезбјеђене поуздане и збирне евиденције о реализацији уговора на једном мјесту. Евиденције омогућавају увид јавности у садржај закључених уговора као и извјештаје о реализацији уговора. Извјештаји садрже податке о финансијским и количинским реализацијама уговора, као и податке о реализацији осталих елемената уговора попут рокова испоруке, достављања гаранција за добро извршење уговора и других елемената релевантних за реализацију уговора.

Са циљем обезбјеђења поузданих и комплетних података о реализацији уговора у институцијама БиХ, институције БиХ дефинисале су тијела задужена за контролу објаве тачних и поузданих података о реализацији уговора. Такође, у циљу контроле, обезбјеђено је финансијско и количинско евидентирање реализације свих уговора и оквирних споразума о јавним набавкама у оквиру постојећих система финансијског управљања.

Критеријуми за друго питање:
У циљу уређења процеса реализације уговора о јавним набавкама, усвојене су смјернице за управљање извршењима уговора о јавним набавкама за институције БиХ. Смјерницама се уређује документовање предузетих радњи приликом реализације уговора, пријем роба и услуга, плаћање добављача, праћење реализације уговора, као и евалуација реализованих уговора.

Институције БиХ, током реализације уговора, хронолошки документују све активности везане за реализацију уговора на једном мјесту. Институције БиХ су успоставиле збирне евиденције у оквиру којих, на једном мјесту, прате финансијске и количинске реализације уговора са сукцесивним испоруцама. Институције БиХ су усвојиле интерне процедуре којима су регулисане процедуре пријема роба и услуга на начин да је дефинисано за које робе и услуге се врши комисијски пријем роба, вриједности испорука за које се врши комисијски пријем роба и услуга, начин формирања комисије, као и начин комисијског пријема роба. Институције, након реализације уговора, проводе евалуације/анализе реализованих уговора/ОС у којима се констатује да ли су реализоване све уговорене обавезе, анализирају евентуалне слабости током реализације уговора и дају препоруке за отклањање истих у наредним циклусима набавке.

1.4. Извори информација и методи ревизије

У циљу што квалитетнијег сагледавања проблематике, стварања добре подлоге за налазе који су презентовани у студији, те за закључке и препоруке које је произвела ова ревизија, прикупљени су подаци о реализацији уговора о јавним набавкама из извјештаја о финансијској ревизији свих институција БиХ. Детаљни подаци о реализацији уговора у институцијама БиХ које су изабране у узорак су прикупљани у наставку студије. Обављени су и разговори са представницима институција који су укључени у реализацију уговора о јавним набавкама.

Подаци о реализацији посматраних уговора и оквирних споразума су прикупљани из евиденција и документације која се односи на реализацију уговора у институцијама из узорка. Подаци су прикупљани и из информационог система за финансијско управљање (ИСФУ), портала е-набавки и интернет страница институција из узорка и анализом и увидом у интерне акте институција БиХ у којима се регулишу радње везане за реализацију уговора.

Подаци су прикупљани и анализом законског оквира којим се регулише систем јавних набавки у БиХ, али и увидом у Стратегију развоја система јавних набавки, извјештајима о мониторингу поступака јавних набавки и годишњим извјештајима о додијељеним уговорима. Такође, анализиран је и законски оквир којим се регулишу надлежности министарстава везане за извршење буџета.

Подаци о најбољим праксама црпљени су из објављених стручних студија које се баве проблематиком реализације уговора о јавним набавкама. Информације су прикупљање и са портала јавних набавки земаља ЕУ, као и земаља које имају статус кандидата или потенцијалног кандидата за чланство у ЕУ. Анализирани су и извјештаји међународних невладиних организација у БиХ које се баве проблематиком јавних набавки у БиХ. Прикупљене информације из различитих извора су систематизоване и упоређиване, како међусобно тако и са успостављеним критеријумима ревизије. У раду су се користиле и различите квалитативне и квантитативне статистичке методе за анализу и обраду података.

1.5. Структура извјештаја

У поглављу 1. представљени су основни мотиви који су опредијелили Канцеларију за ревизију да проведе ову ревизију учинка, као и циљ, обим и ограничења ревизије, ревизијска питања, критеријуми ревизије, те извори и методе ревизије.

Регулаторни оквир јавних набавки који се односи на реализацију уговора о јавних набавки представљен је у поглављу 2. Поред регулаторног оквира, представљене су информације о значају управљања извршењима уговора, транспарентности реализације уговора о јавним набавкама, као и примјери добре праксе у овој области у другим европским државама.

Основни налази ревизије до којих се дошло проведеним истраживањима чине поглавље 3.

Поглавље 4. презентује закључке ревизије који дају одговор на ревизијска питања.

Препоруке Канцеларије за ревизију чијим би провођењем требала да се унаприједи ефикасност институција БиХ у управљању реализацијом уговора дате су у поглављу 5. Извјештаја.

2. ОПИС ПРОЦЕСА И ТЕОРИЈСКА ПОЗАДИНА

У овом поглављу представљен је регулаторни оквир јавних набавки у БиХ. Имајући у виду фокус студије, описан је значај управљања извршењима уговора о јавним набавкама и транспарентности јавних набавки и приказани примјери добрих пракси у овој области.

2.1.Регулаторни оквир

Систем јавних набавки у БиХ је уређен Законом о јавним набавкама БиХ који је донесен у 2014. години. Закон о јавним набавкама првенствено уређује провођење поступака јавних набавки и поступак додјеле уговора. Агенција за јавне набавке има улогу да обезбиједи правилно провођење Закона о јавним набавкама. Прије усвајања Закона који је на снази, систем јавних набавки је био уређен Законом о јавним набавкама из 2004. године, који је доживио велики број измјена, а све у циљу ефикаснијег провођења јавних набавки. Новим Законом о јавним набавкама БиХ велики број раније уочених слабости је отклоњен и уведене су неке новине које стари Закон о јавним набавкама БиХ није регулисао. Једна од тих новина је обавеза уговорних органа да на својој интернет страници објављују планове јавних набавки, као и обавеза да објављују основне елементе уговора за све поступке јавне набавке, као и све измјене уговора до којих дође у току реализације уговора.

Овим новинама, Закон о јавним набавкама је једним дијелом дефинисао фазу планирања јавних набавки[5], као и фазу извршења/реализације уговора о јавним набавкама. У циљу испуњења обавезе прописане Законом, тј. објављивања основних елемената уговора, СМ БиХ је, на приједлог Агенција за јавне набавке, донио Упутство о објави основних елемената уговора и измјена уговора[6]. Упутством је прописано да уговорни органи, након што доставе извјештаје о поступку јавне набавке Агенцији за јавне набавке, дужни су на својој интернет страници, ако је имају, да објаве основне елементе уговора и оквирног споразума за поступак јавне набавке, као и све измјене уговора/ОС до којих дођу у току

[5] Члан 17. Закона о јавним набавкама (Службени гласник БиХ број 39/14)
[6] Службени гласник БиХ број 56/15

реализације уговора. Упутством је прописано да се објава врши на обрасцу који је саставни дио упутства и који садржи: врсту поступка, податке о добављачу/добављачима основне елементе уговора/оквирног споразума (вриједност, период трајања/рок извршења, рок плаћања, гарантни период и др.), опис измјене основних елемената уговора са датумом измјене, остатак вриједности уговора након учињене измјене/остатак вриједности оквирног споразума (након закљученог појединачног уговора), датум закључења уговора и датум потпуне реализације уговора/оквирног споразума са укупном утрошеном вриједности (примјер обрасца дат је у прилогу 2). Подаци у обрасцу за сваки појединачни уговор се ажурирају најмање свака три мјесеца и морају да буду доступни на интернет страници уговорног органа најмање три године од датума потпуне реализације уговора/ОС.

Поред наведеног, Законом о јавним набавкама је прописана и обавеза уговорних органа да након проведеног поступка јавне набавке доставе Агенцији за јавне набавке извјештај о проведеном поступку јавне набавке. Извјештај се доставља у складу са Упутством о условима и начину објављивања обавјештења у информационом систему е-Набавке[7]. Извјештај садржи податке о вриједности уговора/ОС, податке о најповољнијем понуђачу и датуму закључења уговора. Ови подаци се објављују у систему е-Набавке[8] и исти су јавно доступни.

Када је ријеч о закључивању и реализацији уговора, Закон о јавним набавкама је дефинисано да се уговор о јавној набавци закључује у складу са законима о облигационим односима у БиХ[9], као и да се на одговорност уговорних страна за испуњавање обавеза из уговора о јавној набавци примјењују одговарајуће одредбе закона о облигационим односима у БиХ[10].

Тендерска документација је основ за закључење уговора и било каква одступања приликом закључења и реализације уговора у односу на тендерску документацију су у супротности са Законом о јавним набавкама. Иако се уговори закључују у складу са законима о облигационим односима у БиХ, Закон о јавним набавкама уређује да се услови из тендерске документације и цијена не могу мијењати приликом додјеле уговора о набавци, осим ако се у тендерској документацији предвиђа одредба о промјенљивости цијене, али таква одредба треба да буде унесена у уговор о јавној набавци. Закон о јавним набавкама такође уређује и питање ништавости уговора, на начин да се уговор сматра апсолутно ништавним уколико изабрани понуђач не достави гаранцију за извршење уговора у року и на начин како је то тражено тендерском документацијом.

Питање реализације уговора у смислу количина, регулисано је Упутством за припрему модела ТД[11]. У складу са овим Упутством, стварна набављена количина на основу закљученог уговора о јавној набавци не може да буде мања или већа од уговорене количине.

Оквирни споразум је споразум између једног или више уговорних органа са једним или више добављача, закључен у писаном облику, којим се дефинишу услови под којим могу да се додијеле уговори током одређеног периода у складу с предвиђеном цијеном и, гдје је могуће, предвиђеним количинама[12]. Трајање

[7] Службени гласник БиХ број 90/14
[8] https://www.ejn.gov.ba/
[9] Члан 72. Закона о јавним набавкама (Службени гласник БиХ број 39/14)
[10] Члан 118. Закон о јавним набавкама (Службени гласник БиХ број 39/14)
[11] Службени гласник БиХ број 90/14
[12] Члан 2. и члан 32. Закон о јавним набавкама (Службени гласник БиХ број 39/14)

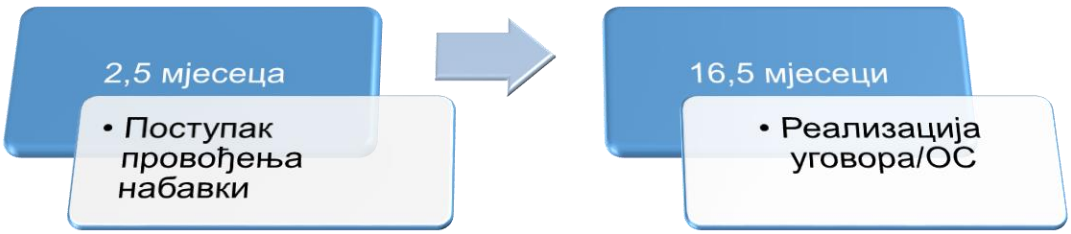
оквирног споразума не може да буде дуже од четири године, осим ако постоје оправдани разлози.

За разлику од уговора, приликом реализације оквирног споразума, стварна набављена количина на основу закљученог оквирног споразума може да буде једнака или мања од предвиђене оквирне количине. Међутим, стварно набављена количина по уговорима закључених на основу оквирног споразума не може да буде мања или већа од уговорене количине. Склопљени оквирни споразум даје сигурност институцијама у смислу сигурне реализације набавке током дужег периода. У пракси се оквирни споразуми најчешће склапају за предмете набавке за које не могу да се предвиде прецизне количине као што су храна, гориво, канцеларијски материјал и потрошни материјал и одржавање возила.

2.2. Управљање извршењима уговора

Јавна набавка је дуготрајан процес који може да се подијели у неколико фаза почев од планирања јавне набавке, објаве позива за подношење понуда, евалуације/оцјене понуда, додјеле уговора и реализације уговора. У било којој од ових фаза може доћи до измјена у процесу набавке, одустајања од набавке, као и до различитих законских изазова у смислу примјене законских одредби. Управљање процесом набавке у свакој од фаза у процесу јавне набавке је битно, како за тијела управе тако и за добављаче. Посматрано са временског аспекта, фаза реализације уговора, односно оквирног споразума, може да траје знатно дуже у односу на претходну фазу провођења поступка јавне набавке, што је приказано на наредној слици:

Слика 1. Просјечан број дана за провођење поступка јавне набавке и за реализацију уговора/ОС



Напомена: У претходној илустрацији није приказано просјечно вријеме за планирање јавне набавке и израду тендерске документације јер током студије нису прикупљани детаљни подаци о трајању ових активности, а с обзиром на фокус студије, што свакако не умањује значај ових фаза у процесу јавне набавке.

Претходна илустрација је урађена на узорку од 62 поступка јавне набавке који су анализирани током студије.[13] Просјечан број дана за провођење поступка јавне набавке, односно од објаве набавке на порталу е-Набавки до додјеле уговора, износи око 2,5 мјесеца, док је просјечно вријеме реализације уговора/ОС око 16,5 мјесеци. И поред ове чињенице, фази реализације уговора о јавним набавкама је посвећено најмање пажње са аспекта Закона о јавним набавкама. Истовремено, фаза провођења поступка јавне набавке је регулисана Законом о јавним набавкама и низом других подзаконских аката. Иако успјешна реализација уговора зависи од

[13] Преостала 2 поступка јавне набавке нису укључена јер исти нису објављени на Порталу е-набавки.

претходних фаза у процесу набавке (планирања, израде тендерске документације), закључени уговори су често комплексни и сама реализација укључује више актера и може да захтјева знатно више ресурса од планираних. Управо из тог разлога реализацији закључених уговора се не може приступати без предузимања адекватних мјера, већ се реализацијом мора управљати на начин да се обезбиједи да све стране у уговору испуњавају своје обавезе[14].

Управљање уговорима управо има за циљ да обезбиједи да уговорене стране испуњавају своје обавезе у складу са уговором на најефикаснији и најефективнији начин. Управљање уговорима се састоји од низа активности попут вођења уговорне документације, праћења реализације уговора, пријема роба, услуга и радова и затварања уговора и евалуације. На овај начин обезбјеђује се испуњење сврхе јавне набавке, односно набавке роба и услуга по најповољнијим условима уз фер и једнак третман свих добављача, као и оптимално коришћење ресурса институција током предузимања активности везаних за реализацију уговора. Било какво одступање од уговорених услова, осим што представља кршење одредби уговора или Закона, у коначници може довести до обесмишљавања цјелокупног система, јер се поставља питање какви би резултати избора најповољнијег понуђача били у другачијим околностима, односно какви би резултати били да су остали понуђачи знали да се у реализацији уговора може одступати од постављених услова. Такође, управљање реализацијом уговора може да доприносе побољшању процеса планирања јавних набавки, јер обезбјеђује детектовање свих слабости које су настале као резултат лошег планирања, а давањем препорука за отклањање ових слабости се доприноси континуираном унапређењу система јавних набавки.

У склопу вођења уговорне документације потребно је евидентирати све радње од почетка до краја реализације уговора. Документација која се води током реализације подразумијева уговор са техничким и другим спецификацијама, кореспонденцију са добављачем, рачуне, одобрења плаћања, гаранције, као и све евентуалне измјене уговора.

Праћење реализације обавеза добављача има за циљ да се обезбиједи да се добављач придржава обавеза из уговора током цијелог периода реализације уговора. С тим у вези, потребно је да се прати да ли се добављач придржава рокова, уговорених количина и квалитета.

Процедуре пријема роба, услуга и радова треба да обезбиједе да примљена роба, услуге и радови одговарају спецификацијама из уговора.

Затварање уговора је активност у којој се констатује да ли су све обавезе из уговора реализоване и након тога се приступа процјени /евалуацији реализованог уговора. У оквиру евалуације се врши процјена успјешности реализације уговора и детектују све евентуалне слабости и проблеми у самоме уговору и током реализације уговора.

У циљу уређења и унапређења процеса реализације уговора о јавним набавкама, бројне међународне и националне организације израдиле су смјернице и водиче за управљање реализацијом уговора.[15] Један од таквих примјера је Кипар. Наиме, Дирекција за јавне набавке на Кипру је објавила свеобухватан Водич за јавне

[14] Public procurement, Contract management, European Commission, OECD, 2011.

[15] Contract management guidelines, UK Office of Government Commerce – HM Treasury; Public procurement guidance for practitioners, European Comission, February 2018; United Nations Procurement Manual, March 2010;

набавке[16] којим су обухваћене све фазе у процесу јавних набавки. У оквиру овог водича су дате и смјернице за управљање реализацијом уговора о јавним набавкама и дефинисане су процедуре плаћања, пријема роба, вођење евиденција, извјештавање и евалуација извршених уговора.

2.3. Транспарентност/праћење јавних набавки

На нивоу ЕУ у просјеку се издваја око 15% БДП за набавку различитих роба, услуга и радова. Процјене указују да корупција повећава трошкове уговора о јавним набавкама од 4-15%.[17] Знатно више забрињавајућа чињеница је да корупција у јавним набавкама компромитује реализацију циљева јавних политика, као што су изградња путева, школа и болница. Претходно наведено указује зашто јавне набавке требају да буду транспарентније и ефикасније. Транспарентно објављивање података о јавним набавкама треба да омогући јавности увид у процесе јавних набавки, чиме се јача надзор над јавним набавкама. С тим у вези, бројне студије рађене на тему јавних набавки[18] [19] препоручују да се информације о процесима јавних набавки учине доступнима на централним web порталима јавних набавки у форматима који су једноставни за употребу.

Објава података о јавним набавкама отвара низ додатних могућности како за владе тако и за саме понуђаче. Прикупљање и објава података о јавним набавкама владама омогућава израду додатних анализа чиме се даље стварају услови за учење и унапређење система јавних набавки. Са друге стране, објавом података о јавним набавкама пружа се могућност актуелним и потенцијалним понуђачима да изврше процјене властитих понуда и учинака што, у коначници, треба да допринесе унапређењу конкуренције, а самим тиме и стварању повољнијих аранжмана у процесима јавних набавки за тијела јавне управе.

Потребно је напоменути да је транспарентност битна у свим фазама набавке. Међутим, регулаторни оквир јавних набавки па самим тиме и системи објаве података о јавним набавкама дефинише јавне набавке до момента закључивања уговора. Подаци везани за имплементацију уговора се евидентирају у системима финансијског управљања који нису повезани са централним порталима на којима се објављују подаци о јавним набавкама. Неповезаност ових система отежава праћење јавних набавки од стране јавности, али и мјерење учинака јавних набавки. Осим тога, повећава се и ризик од корупције јер заинтересоване стране, попут добављача који су учествовали у поступку јавне набавке, нису у прилици да реагују и укажу на непоштивање услова на основу којих су добављачи изабрани и темељем којих им је додијељен уговор.

Недостајући, непотпуни или погрешни подаци објављени на централним порталима јавних набавки такође представљају проблем код транспарентности података о јавним набавкама. Тако се, у склопу студије под називом „Према транспарентнијем и ефикаснијем уговарању - Јавне набавке у ЕУ“[20], даје препорука владама да уведу централизоване механизме контроле који ће изрицати казне у случају пропуста да се објаве подаци или у случајевима кад се објављују непотпуни и нетачни подаци. Казне у екстремним случајевима би могле да се буду

[16] http://www.publicprocurementguides.treasury.gov.cy/OHS-EN/HTML/index.html
[17] Извор: Towards More Transparent and Efficient Contracting -Public Procurement in the European Union, Mara Mendes, Open Knowledge Foundation Germany, Mihály Fazekas, University of Cambridge
[18] Towards More Transparent and Efficient Contracting - Public Procurement in the European Union, Mara Mendes, Open Knowledge Foundation Germany, Mihály Fazekas, University of Cambridge
[19] Отворене јавне набавке у БиХ-стање и перспективе у свијетлу међународних стандарда, Фонд отворено друштво БиХ, Transparency БиХ, 2015.
[20] Towards More Transparent and Efficient Contracting -Public Procurement in the European Union, Mara Mendes, Open Knowledge Foundation Germany, Mihály Fazekas, University of Cambridge

замрзавање/заустављање тендера или плаћања у току реализације уговора док се не објаве информације.

Примјер добре праксе када је ријеч о транспарентности јавних набавки у свим фазама процеса јавне набавке је Португал. Наиме, Португал је једна од првих земаља ЕУ која је направила значајан искорак по питању транспарентности јавних набавки у свим фазама процеса. Информације о свим фазама процеса јавних набавки у Португалу се објављују на једном мјесту, односно централном порталу јавних набавки[21] од 2009. године. На порталу се објављују сви јавни позиви, одлуке о изузецима, сви уговори о јавној набавци који су склопљени на основу отвореног, ограниченог и преговарачког поступка, те такмичарског дијалога, као и амандмани на уговор који износе више од 15% од оригиналног уговора. У оквиру централног портала јавних набавки успостављена је и страница која омогућава увид у извршење уговора о јавним набавкама радова.

Поред Португала, и Словачка се издваја као примјер добре праксе. Наиме, Словачка је усвојила измјене Закона о слободи приступа информацијама 2011. године којима се прописује да сви уговори о јавним набавкама ступају на снагу тек онда када се објаве онлине. Уговори који се не објаве три мјесеца након потписивања престају да буду валидни. Објављивање уговора получило је бројне резултате. Удио поступака у којима учествује само један понуђач пао је са једне половине на трећину, а медији су објављивали приче о јавним набавкама у просјеку 25% чешће него раније. Просјечан број понуђача у поступцима 2010. године износио је 1,6, док је четири године након увођења обавезног објављивања уговора број понуђача порастао на 3,7. Обавеза објављивања обухвата и амандмане на уговоре, чиме се обезбјеђује потпуна транспарентност у том домену. Слиједећи примјер Словачке, и у другим земљама Југоисточне Европе су покренуте иницијативе за јавну објаву закључених уговора о јавним набавкама. [22]

[21] http://www.base.gov.pt

[22] Транспарентност јавних набавки у Босни и Херцеговини: Између теорије и праксе, Аналитика – Центар за друштвена истраживања, 2015.

3. НАЛАЗИ

Поглавље у наставку описује налазе ревизије подијељене у два потпоглавља. У првом потпоглављу представљени су недостаци системског праћења реализације уговора и контролних механизама објаве поузданих података о реализацији уговора, док су у другом дијелу презентоване активности институција приликом реализације уговора о јавним набавкама, укључујући и недостатке системског уређења процеса реализације уговора о јавним набавкама.

3.1. Системско праћење реализације уговора о јавним набавкама и контроле објаве података о реализацији уговора

На нивоу институција БИХ није успостављен систем праћења реализације уговора који нуди могућност објаве свих података о реализацији уговора о јавним набавкама на једном мјесту. Постојећи системи, осим што не пружају могућност објаве свих података, не обезбјеђују ни тачне податке о реализацији уговора у институцијама БиХ. Један од разлога непостојања тачних података је и чињеница да нису одређена тијела која би обезбиједила контролу поузданости објављених података од стране институција БиХ, а постојећи системи финансијског управљања се не користе у сврху унапређења надзора/контроле над финансијским и количинским реализацијама уговора.

*Недостатак транспарентних система праћења реализације уговора и система надзора/контроле који ће обезбиједити поуздане информације о реализацији уговора има низ негативних посљедица, попут повећаног ризика од корупције, одступања од уговорних обавеза током реализације уговора, као и кршења Закона о јавним набавкама. Све наведено у коначници се може негативно рефлектирати на прорачун институција и довести до обесмишљавања цијелог процеса јавних набава, јер се доводи у питање да ли су институције добиле најбољу вриједност за новац и да ли су обезбиједиле равноправан третман свих понуђача. Одсуство потпуних и поузданих информација о реализацији уговора отежава и провођење анализа/евалуација које би требале да допринесу унапређењу цјелокупног система јавних набавки***.**

3.1.1. Системско праћење реализације уговора о јавним набавкама

Одговарајући систем праћења реализације уговора о јавним набавкама није успостављен на нивоу институција БиХ. Не постоје ни поуздане евиденције које би на једном мјесту обезбиједиле транспарентан увид у закључене уговоре у институцијама БиХ, извјештаје о реализацији уговора који садрже податке о финансијским и количинским реализацијама, податке о испуњењу осталих елемената уговора попут рокова испоруке, гаранција, као и свих других елемената уговора који су релевантни за извршење уговора, а посебно оних који су били одлучујући за избор најповољнијег понуђача.

И поред чињенице да је успостављен информациони систем јавних набавки (портал е-Набавке) у оквиру кога се уносе подаци о закљученим уговорима[23], као и обавеза институција БиХ да извјештавају о реализацији уговора на својим интернет страницама, у коначници нису обезбјеђени подаци који би на транспарентан начин и на једном мјесту омогућили свим заинтересованим странама увид у садржај закључених уговора и извјештаје о реализацији истих.

Портал е-Набавке не омогућава увид у садржај закључених уговора и не пружа информације о реализацији уговора, са изузетком ОС гдје је могуће пратити финансијску реализацију на основу појединачних уговора који се закључују током

[23] Више о порталу е-Набавке погледати на следећем линку: https://www.ejn.gov.ba/

реализације ОС. Подаци о закљученим уговорима који се уносе на портал су вриједност закљученог уговора/ОС, трајање уговора/ОС, датум закључења уговора и назив добављача са којим је закључен уговор. Портал е-Набавке такође нуди могућност јавног увида у претходне податке, али, као што је већ наведено, не обезбјеђује увид у садржаје уговора.[24]

Поред свих наведених ограничења, портал е-Набавке не пружа ни поуздане информације о вриједности закључених уговора. Наиме, приликом анализе закључених уговора/ОС из 7 институција из узорка, констатована су значајна одступања код објаве уговора закључених на основу ОС, што је приказано у наредној табели.

Табела 4. Преглед одступања вриједности уговора на порталу е-Набавке у односу на стварну реализацију[25]

		Број закључених реализованих ОС[26]	**Вриједност закључених уговора на основу ОС на порталу е-Набавке**	**Стварна реализована вриједност по ОС**
1.	РАК	0	-	-
2.	СЗП	7	76.409,66	1.093.978,95
3.	МКТ	3	73.538,24	76.408,55
4.	УИНО	4	442.819,29	164.844,66
5.	ГП	0	-	-
6.	УЗЗБ	0	-	-
7.	АШСУК	0	-	-
Укупно		**14**	**592.767,19**	**1.335.232,16**

Извор: Канцеларија за ревизију

У претходној табели су приказани подаци о реализованим ОС из узорка. С тим у вези, приказане су вриједности закључених уговора на основу ОС објављених на порталу е-Набавке и подаци о стварним реализацијама ОС. Подаци са портала се не подударају са стварним реализацијама ни у једној од 3 институције код којих су реализовани ОС током посматраног периода. Према подацима са портала е-Набавке, вриједност реализације ОС за 14 реализованих ОС у три институције је преко 0,5 милиона КМ, док је увидом у реализације 14 ОС током ревизије утврђена реализација у износу од преко 1.3 милиона КМ. На основу података са портала е-Набавке, јавност би требала да има увид у финансијску реализацију ОС, с обзиром на то да се током реализације ОС закључују уговори на основу чијих вриједности може да се прати и реализација ОС под законском претпоставком да се закључени уговори реализују. Међутим, и поред претходних претпоставки, портал е-Набавке не нуди податке који одражавају стварно стање финансијске реализације ОС.

Разлог оваквог стања лежи у чињеници да већина институција БиХ из узорка, приликом реализације ОС, у већини случајева не закључује појединачне уговоре у складу са Законом о јавним набавкама (више о овоме погледати у поглављу 3.1.4.)

[24] АЈН, као институција БиХ надлежна да осигура правилно провођење Закона о јавним набавкама (члан 92. Закона о јавним набавкама), је успоставила портал е-Набавке. Тренутно, сврха портала није праћење реализације уговора, али се у склопу портала објављују подаци који се односе и на реализацију уговора. С тим у вези, институције БиХ су, према Закону о јавним набавкама и подзаконским актима, обавезне да на порталу е-Набавке уносе податке о закљученим уговорима.

[25] У табели су приказани износи са ПДВ-ом.

[26] У колони нису приказани реализовани оквирни споразуми за авио карте из разлога што се обрачун ПДВ-а врши на износ провизије добављача. На порталу е-Набавке се приказују вриједности уговора без ПДВ-а тако да, у овом случају, није било могуће обрачунавање ПДВ-а на укупан износ приказаних вриједности уговора.

тако да ни укупни подаци о броју и вриједности закључених уговора на порталу е-Набавке не приказују стваран број и вриједност закључених уговора.

Потпуни и тачни подаци о реализацији уговора о јавним набавкама нису обезбјеђени ни у склопу прописаних образаца које су институције обавезне да објављују на својим интернет страницама[27]. Наиме, прописани обрасци за праћење реализације уговора које институције требају да објаве на својим страницама не нуде могућност увида у закључене уговоре, као ни могућност увида у све податке везане за реализацију уговора, као што су реализоване количине. Оваквим приступом се ускраћује могућност свим заинтересованим странама да реагују у случају евентуалних одступања. Осим тога, реализоване количине могу да играју значајну улогу приликом одабира најповољнијег понуђача за склапање ОС, односно за набавку роба и услуга за које се не могу планирати прецизне количине. Приликом креирања понуда, потенцијални добављачи одређују цијене сваке робе и услуге која се набавља на основу процјене количина које ће се реализовати. Уколико се потенцијалним добављачима омогући увид у историјске податке о претходним потрошњама роба и услуга по ОС, добављачи ће бити у прилици да врше процјене и прилагођавају своје понуде на основу егзактних показатеља, а институције да добију повољније понуде. Ниске реализације планираних количина могу да имају негативан утицај на крајњи исход набавке, што је приказано у поглављу 3.2.5.1 на примјеру студије случаја.

Поред тога што прописани обрасци не пружају могућност објаве свих података о реализацији уговора, институције из узорка, у већини случајева, исте и не ажурирају редовно. Наиме, на узорку од 53 закључена и реализована уговора/ОС у седам институција БиХ, констатовано је да већина институција не објављује све потребне податке везане за реализацију уговора, што је приказано и наредној табели.

Табела 5. Преглед објаве података о реализацији уговора[28]

	Институција	Подаци о реализованим ревидираним уговорима/ОС из узорка		Подаци о реализованим уговорима/ОС из образаца о праћењу реализације	
		Број уговора	Вриједност реализације уговора	Број уговора/ОС	Вриједност уговора
1.	РАК	10	187.779,05	0	-
2.	СЗП	9	1.291.685,55	0	-
3.	МКТ	8	322.841,56	7	289.130,49
4.	ГП	6[29]	1.563.207,83	5	1.555.641,83
5.	УИНО	8	948.721,86	0	-
6.	УЗЗБ	3	94.456,8	1	23.868
7.	АШСУК	9[30]	233.578,06	4	136.412,81
Укупно		**53**	**4.642.270,71**	**17**	**2.005.053,13**

Извор: Канцеларија за ревизију

[27] СМ БиХ је, на приједлог АЈН, прописао обавезу објаве образаца за праћење реализације уговора на интернет страницама институција (примјер обрасца видјети у прилогу 2). У склопу прописаног обрасца, институције БиХ су обавезне да на својим интернет страницама објављују податке као што су назив добављача са којим је склопљен уговор, вриједност закључених уговора, период трајања уговора и гаранције, као и податке о реализацији уговора, попут датума потпуне реализације уговора/ОС са укупном утрошеном вриједности и опис измјене основних елемената уговора са датумом измјене.

[28] У табели су укључени и подаци о два уговора који су раскинути током реализације уговора из разлога што су институције обавезне да у обрасцима прикажу податке и о раскинутим уговорима.

[29] Укључени си и уговори који су раскинути (авио-карте).

[30] Приказан податак и о уговору који је раскинут.

Из претходне табеле се може видјети да од 53 реализована уговора/ОС, у обрасцима за праћење реализације уговора за само 17 њих су објављени потпуни подаци о реализацији, односно датум реализације и утрошена вриједност. Према доступним подацима на основу објављених образаца, укупна вриједност утрошених средстава за 53 реализована уговора/ОС је око 2 милиона КМ, док је стварна реализација 53 ревидирана уговора/ОС преко 4.6 милиона КМ.

3.1.2. Контрола објаве података о реализацији уговора о јавним набавкама

На нивоу институција БиХ нису успостављене одговарајуће контроле које би обезбиједиле објаву тачних и поузданих података везаних за реализацију уговора у институцијама у систему праћења реализације уговора. СМ БиХ није дефинисао тијело које би вршило контролу објаве оваквих података.

АЈН је дата могућност изрицања санкција за кршење одредби Закона о јавним набавкама, међутим, Закон није предвидио санкције за кршење обавезе објаве података о реализацији уговора у склопу образаца. СМ БиХ је, на приједлог АЈН, донио Упутство[31] на основу кога су институције БиХ обавезне да објављују податке о реализацији уговора у склопу образаца за праћење реализације уговора. Међутим, СМ БиХ није задужио ни једну институцију да врши надзор/контролу на примјеном Упутства. Осим тога, АЈН не прати реализацију законске одредбе која се односи на објаву образаца о реализацији уговора ни у склопу извјештаја о мониторингу поступака јавних набавки[32].

И поред чињенице да је у Стратегији развоја јавних набавки БиХ 2016-2020[33] планирано јачање надзора и контроле извршења уговора јавних набавки, представници АЈН су нагласили да у овој институцији тренутно немају ни капацитета, али ни надлежности да се баве овим питањем. Такође, саговорници из АЈН су навели да је АЈН тражила додатна финансијска средства од СМ БиХ за испуњавање додијељених задатака, али иста нису одобрена.

Одговарајући надзор/контрола над подацима о реализацији уговора није обезбјеђена ни у склопу система финансијског управљања (ИСФУ) на начин да је обезбјеђено количинско и финансијско евидентирање реализације уговора/ОС. У оквиру ИСФУ система се евидентирају све трансакције, односно финансијске реализације уговора о јавним набавкама. Међутим, ИСФУ систем се не користи у сврху количинског праћења реализације уговора што представља посебан проблем код уговора са сукцесивним испорукама, односно оквирним споразумима.

Тренутно, ИСФУ систем се користи за финансијско праћење реализације уговора по добављачима са којима институције имају закључене уговоре. Слабости оваквог начина праћења реализације уговора се огледају у чињеници да институције имају више закључених уговора са истим добављачем па се приликом оваквог праћења реализације уговора приказују износи за све уговоре са истим добављачем са којима институција има закључен уговор. У таквим ситуацијама вриједности сваког закљученог уговора могу да се одреде ручним прегледом и сабирањем сваке појединачне фактуре. Међутим, и ручно сабирање сваке фактуре је отежано

[31] Упутство о објави основних елемената уговора и измјена уговора (Службени гласник БиХ број 56/15)

[32] Суштина ових мониторинг извјештаја се заснива на утврђивању неправилности у поступцима јавних набавки и АЈН даје препоруке за отклањање уочених неправилности. Међутим, АЈН у склопу ових извјештаја није скретала пажњу на проблем који постоји у вези са објавом образаца о реализацији уговора.

[33] СМ БиХ је, на 77. сједници одржаној 13.10.2016. године, усвојио Стратегију развоја јавних набавки БиХ за период 2016-2020.

услијед чињенице да институције, у извјештају из ИСФУ система у колони *Опис фактуре*, не наводе на који се уговор фактура односи. Примјер извјештаја из ИСФУ система са прегледом реализације по добављачу је приказан у прилогу 3.

Иако ИСФУ систем нуди могућност и количинског евидентирања роба и услуга које се наручују приликом реализације уговора, исти није у потпуности прилагођен за збирно евидентирање и праћење финансијских и количинских реализација уговора који би обезбиједили једноставан преглед и праћење реализација уговора/ОС. На овај начин ИСФУ систем би, осим могућности боље контроле, представљао и подршку институцијама приликом праћења количинских и финансијских реализација уговора/ОС. Услијед тренутних ограничења ИСФУ система, институције користе различита рјешења за праћење количинских и финансијских реализација уговора о чему ће бити више ријечи у поглављу 3.2.3. Према ријечима саговорника из МФТ, ова институција није никада добила захтјев од институција за кориштењем ИСФУ система у сврху количинских и финансијских праћења уговора. С друге стране, поједини саговорници из институција из узорка су изјавили да нису уводили информациона рјешења за праћење реализације уговора, из разлога што су очекивали да ће МФТ да предузме иницијативе како би се овај проблем ријешио кроз ИСФУ систем.

3.1.3. Посљедице одсуства одговарајућег система праћења и контроле података о реализацији уговора о јавним набавкама

Услијед одсуства одговарајућег система праћења и контроле заинтересоване стране, попут потенцијалних добављача и понуђача који су се надметали у поступку набавке за добијање уговора, као ни шира јавност, немају могућност транспарентног увида на једном мјесту у поуздане податке о реализацији уговора. На овај начин ускраћена је могућност свим заинтересованим странама да реагују на одступања, током реализације уговора, у односу на уговорене обавезе и законске одредбе. Било какво поступање супротно одредбама Закона о јавним набавкама доводи све понуђаче који су се надметали за уговор у неравноправан положај, не обезбјеђује набавке по најповољнијим условима и излаже буџет институција БиХ ризику од потенцијалних тужби од стране добављача.

Такође, постојећи системи праћења реализације уговора, осим што не обезбјеђују увид у све потребне податке о реализацијама уговора на једном мјесту, истовремено оптерећују и рад институција. Наиме, једни те исти подаци се два пута уносе у два различита извјештаја/обрасца, у портал е-Набавке и у обрасце за праћење реализације уговора.

Одсуство одговарајућег праћења и контроле реализације уговора има за посљедицу и низ одступања од Закона о јавним набавкама током реализације уговора. Наиме, тестирањем уговора/ОС из узорка уочена су значајна одступања приликом реализације ОС од прописа којима се уређује систем јавних набавки, што је приказано у наредној табели.

Табела 6. Преглед утврђених неправилности у институцијама из узорка приликом реализације ОС

Ред. Бр.	Институција	Број ревидираних ОС	Вриједност ревидираних ОС	Број ОС код којих нису закључивани појединачни уговори у складу са Законом о ЈН	Вриједност ОС код којих нису закључивани уговори у складу са Законом о ЈН
1.	РАК	1	94.017,09	0	0,00
2.	СЗП	9	2.780.277,33	8	1.730.277,34
3.	МКТ	4	142.650,47	4	142.650,47
4.	ГП	7	5.153.901,52	0	0,00
5.	УИНО	7	892.798,86	7	892.798,86
6.	УЗЗБ	1	35.000,00	1	35.000,00
7.	АШСУК	0	0,00	0	0,00
	Укупно	**29**	**9.098.645,27**	**20**	**2.800.726,67**

Извор: Канцеларија за ревизију

Из претходне табеле се може видјети да од укупно 29 прегледаних ОС, у 20 њих, чија укупна вриједност прелази 2,8 милиона КМ, се не закључују појединачни уговори у складу са Законом о јавним набавкама, односно појединачни уговори се никако не закључују, закључују али се реализују дјелимично и закључују се ради задовољавања форме, али сама реализација се не одвија у складу са истим. Реализацијом ОС без закључивања уговора институције се излажу ризику правне несигурности у односу са добављачима са којима је закључен ОС, односно ризику да приликом реализације уговора не добију робу, радове и услуге у складу са уговореним условима.

Такође, код 11 од 35 тестираних уговора констатовано је да су институције закључивале уговоре умјесто оквирних споразума. Наиме, ради се о уговорима о набавци роба и услуга гдје нису могле да се утврде тачне количине тако да је реализација ових уговора била дјеломична што је у супротности са подзаконским прописима о јавним набавкама[34] према коме набављена количина не може да буде мања или већа од уговорене количине. Закључаванијем уговора умјесто ОС институције БиХ се такође излажу правном ризику склапања уговора супротно прописима.

Током студије констатован је и случај додатне набавке роба не примјењујући процедуру прописану Законом о јавним набавкама. Наиме, утврђено је да је Гранична полиција набављала додатне количине полицијске униформе на начин да је закључивала протоколе о споразумном поравнању потраживања, којим прихвата да добављач умјесто плаћања пенала по основу кашњења испоруке, достави додатне количине полицијске униформе у износу од 26.685,98 КМ и 39.981,95 КМ. Обрачунати пенали требали су да буду дио јавних средстава, а трошење истих за набавку полицијске униформе требало је да се изврши на начин како то прописује Закон о јавним набавкама. Гранична полиција, поступајући на овај начин, онемогућила је осталим понуђачима који се баве предметном набавком учешће у набавци и тиме их ставила у неравноправан положај. Осим тога, због непровођења процедуре јавне набавке, није потврђено да је обезбјеђена најбоља вриједност за новац.

[34] Упутство за припрему модела ТД (Службени гласник БиХ 90/14)

3.2. Активности институција БиХ током реализације уговора о јавним набавкама

У овом поглављу представљене су активности институција БиХ током реализације уговора о јавним набавкама на које првенствено утичу недостаци системског уређења управљања извршењима уговора о јавним набавкама. Такође приказано је и на који начин институције БиХ документују предузете активности током реализације уговора, на који начин прате финансијске и количинске реализације уговора, као и начин на који врше пријем роба и услуга и анализирају реализацију уговора.

3.2.1. Системско уређење процеса реализације уговора о јавним набавкама

На нивоу институција БиХ није обезбјеђен системски приступ у уређењу процеса реализације уговора о јавним набавкама, као што је то случај у другим државама.[35] Сам процес реализације уговора није регулисан Законом. Поред тога, СМ БиХ није уложио посебан напор да уведе ред у ову област имајући у виду пропусте који се дешавају, али и чињеницу да је БиХ, према истраживањима Транспаренцу Интернационал, земља са високим степеном корупције[36].

Нису обезбјеђене смјернице институцијама за управљање процесом реализације уговора са инструкцијама и упутствима којима би се на системски начин уредило документовање предузетих радњи током реализације уговора, праћење реализације уговора, пријем роба и услуга као и евалуација реализованих уговора.

Тренутно је, на нивоу институција БиХ, реализација уговора дјеломично регулисана и то само у сегменту плаћања добављачима. МФТ, као институција надлежна за извршење буџета, је дјеломично дефинисала питање реализације уговора о јавним набавкама у склопу Правилника о рачуноводству са рачуноводственим политикама и процедурама за кориснике буџета институција БиХ[37]. Овим Правилником се дефинише начин плаћања добављачима па је, с тим у вези, прописана обавеза књижења и плаћања финансијских обавеза на основу књиговодствених исправа као што су наруџбенице, отпремнице и записници које представљају недвосмислен доказ да је настала пословна промјена. У случају реализације уговора, приликом плаћања добављачу, уз рачуне добављача се прилажу књиговодствене исправе као што су наруџбенице које представљају доказ да је роба наручена, отпремнице које представљају доказ да је роба испоручена у складу са уговором и на основу ових исправа се врши евидентирање обавеза у ИСФУ систем и плаћање добављача. Међутим, осим књиговодствених исправа дефинисаних овим Правилником, не постоје смјернице којима се детаљније регулише процес реализације уговора о јавним набавкама.

Анализом Закона о ЈН и подзаконских аката констатовано је да се, у оквиру ове регулативе, не дефинишу процеси везани за реализацију уговора, осим обавезе институција да објављују податке о реализацији[38] и одредбе према којој се на

[35] У другом поглављу су приказани примјери добре праксе у области уређења процеса реализације уговора о јавним набавкама.
[36] БиХ се, према резултатима Индекса перцепције корупције Transparency International, налазила на 83. мјесту, од укупно 176 земаља у 2016. години.
[37] Правилник о рачуноводству и рачуноводственим политикама и процедурама за кориснике буџета институција Босне и Херцеговине, број:01-08-02-1-1515-1/15., 04.02.2015
[38] Члан 75. Закона о јавним набавкама (Службени гласник БиХ 39/14)

одговорност уговорних страна за испуњавање обавеза из уговора о јавној набавци примјењују одговарајуће одредбе закона о облигационим односима у БиХ[39].

Недостатак смјерница чини цјелокупан процес јавних набавки непотпуним јер реализација уговора, као фаза у процесу јавних набавки, није уређена на системски начин. Ни институције БиХ не предузимају потребне мјере како би обезбиједиле ефикасно управљање реализацијом уговора, што представља једну од посљедица недостатка системског приступа овом проблему. Активности институција БиХ током реализације уговора су описане у наредним потпоглављима.

3.2.2. Документовање предузетих радњи током реализације уговора

Документовање свих радњи током реализације на једном мјесту представља предуслов ефикасне контроле, праћења реализације уговора и правовременог предузимања одговарајућих активности. Слабости у документовању могу у коначници довести до обесмишљавања циљелог процеса јавних набавки.

Систем документовања који се користи у институцијама БиХ не омогућава потпун увид у ток реализације уговора о јавним набавкама, што отежава предузимање потребних активности како би се обезбиједило испуњење свих обавеза од стране добављача. Већина институција БиХ из узорка не документује предузете радње током реализације уговора на одговарајући начин. На узорку од 7 институција БиХ анализирана су 64 уговора/оквирна споразума о јавним набавкама који су реализовани или чија је реализација у току и констатовано је да, у већини случајева, нису успостављени регистри/фајлови у оквиру којих се хронолошки и на једном мјесту документују све предузете радње везане за реализацију уговора о јавним набавкама. Наведено је приказано у наредној табели.

Табела 7. Преглед вођења документације о реализацији уговора о јавним набавкама

Ред. Бр.	Институција	Документовање предузетих активности током реализације уговора			
		Потпуно	Дјеломично	Нема	Укупно
1.	РАК	-	2	8	10
2.	СЗП	-	11	-	11
3.	МКТ	-	5	3	8
4.	ГП	-	5	7	12
5.	УИНО	-	1	9	10
6.	УЗЗБ	-	3	1	4
7.	АШСУК	-	5	4	9
	Укупно	**0**	**32**	**32**	**64**

Извор: Канцеларија за ревизију

Из претходне табеле се може видјети да ни у једном од прегледаних уговора није успостављен регистар/фајл у коме су на једном мјесту хронолошки документоване све предузете радње везане за реализацију уговора. У 32 случаја констатовано је дјеломично документовање свих предузетих радњи приликом реализације уговора о јавним набавкама на једном мјесту, док код остала 32 случаја нема документовања, односно не постоји фајл унутар којег се хронолошки документују све радње током реализације уговора/оквирних споразума. Постојање оваквог регистра/фајла би омогућило праћење тока реализације уговора и обезбиједило благовремено испуњење свих обавеза из уговора као и доказе на основу којих се могу да се утврде све чињенице везане за реализацију уговора.

[39] Члан 118. Закона о јавним набавкама (Службени гласник БиХ 39/14)

Овдје је битно напоменути да је дјеломична успостава регистара/документовања свих предузетих радњи на једном мјесту констатована код уговора у којима су вршене једнократне испоруке роба или услуга. Случајеви код којих је констатовано одсуство документовања су уговори у оквиру којих су вршене сукцесивне испоруке и оквирни споразуми који могу да се закључе на период до четири године. Изузетак међу прегледаним случајевима уговора са сукцесивним испорукама и оквирним споразумима представља СЗП. Наиме, у СЗП је констатована дјеломична успостава документовања и у случају оквирних споразума из разлога што је СЗП успоставила информациони систем за праћење количинских и финансијских реализација уговора. Информациони систем у СЗП нуди могућност праћења трага документације везане за реализацију уговора, односно сваке испоруке на начин да за сваку испоруку постоји ознака у којем фајлу су похрањени документи везану за реализацију предметног уговора. На овај начин, и поред чињенице да је документација везана за реализацију похрањена у различитим фајловима, систем нуди могућност праћења трага документације, односно дјеломичан увид у ток реализације оквирних споразума.

Један од разлога оваквог одсуства хронолошког документовања/уредног вођења документације лежи у чињеници да ни једна од институција из узорка нема својим интерним актима регулисано питање хронолошког документовања свих предузетих радњи током реализације уговора у засебне регистре/фајлове. Према ријечима саговорника, документовање свих радњи у вези са реализацијом уговора се не проводи из разлога што на нивоу институција БиХ ова обавеза није прописана Одлуком о канцеларијском пословању у институцијама БиХ[40]. Међутим, и поред ове чињенице, институције БиХ се не могу оправдати за одсуство хронолошког документовања активности из разлога што нису предузимале мјере на стварању услова за етично, економично и ефикасно пословање у складу са Стандардима унутрашње контроле[41].

Институције приликом реализације уговора већину пратеће документације, попут уговора о набавци, наруџбеница, отпремница, као и записника о примопредаји роба, прилажу уз испостављене рачуне добављача, који се одлажу у регистре[42] у оквиру организационих јединица задужених за финансијско управљање. Уз рачун добављача су приложени пратећи документи попут отпремнице или записника, радних налога и на основу ове документације може да се утврди када је роба/услуга испоручена, да ли је испоручена у складу са уговором и која су лица учествовала у пријему. Међутим, у оквиру оваквих регистара се не документују сви остали кораци током реализације уговора попут достављања банкарских гаранција од стране добављача у роковима предвиђеним у уговору или докази о датуму слања наруџбенице како би могло да се утврди да добављач поштује рокове испоруке. Овакав начин документовања омогућава дјеломичан увид у ток реализације уговора са једнократним испорукама из разлога што се реализација оваквих уговора састоји од једне испоруке и на основу исте се испоставља један рачун који се са пратећом документацијом одлаже у регистар у оквиру организационе јединице задужене за финансијско управљање.

С друге стране, овакав начин документовања код уговора са сукцесивним испорукама и оквирних споразума не омогућава увид у ток реализације уговора на једном мјесту из разлога што се реализација уговора састоји од више испорука

[40] Сл. лист БиХ74/14

[41] Стандарди унутрашње контроле у институцијама БиХ, Сл. лист БиХ 61/14.

[42] Књига улазних рачуна : У књигу улазних рачуна се архивирају сви испоручени рачуни институцијама са пратећим исправама (отпремнице, записници о примопредаји) које представљају доказ да је роба испоручена или услуга пружена.

роба или услуга током временског периода који, у случају реализације оквирних споразума, може да траје и до четири године.

3.2.2.1 Посљедице одсуства хронолошког документовања

Одсуство хронолошког документовања може да има за посљедицу обесмишљавање цјелокупног система јавних набавки. Наиме, одсуство хронолошког документовања радњи током реализације уговора отежава управљање извршењима уговора, односно праћење тока реализације и може да има низ негативних посљедица које се могу манифестовати на начин да институције пропуштају правовремено предузети све радње како би обезбиједиле испуњење свих обавеза од стране добављача као и да се не могу констатовати све чињенице везане за реализацију уговора.

Током провођења студије уочени су случајеви у којима добављачи нису испунили своје обавезе, као и случајеви у којима нису могле да се утврде све чињенице везане за реализацију уговора, што може да представља једну од посљедица недостатка хронолошког документовања свих активности током реализације уговора. Случајеви у којима добављачи нису испунили своје обавезе свакако могу да имају и друге узроке, док случајеви у којима нису могле да се утврде све чињенице везане за реализацију уговора представљају директну посљедицу недостатка уредног вођења документације.

У наредној табели су приказани случајеви реализације уговора/ОС у којима нису могле да се утврде све чињенице везане за реализацију уговора, као и случајеви у којима није обезбјеђено испуњење обавеза од стране добављача.

Табела 8. Преглед уговора/ОС у којима нису могле да се утврде све релевантне чињенице/нису испуњени сви услови[43]

Ред. Бр.	Институција	Ревидирани уговори/ОС		Уговори/ОС у којима нису могле да се утврде све чињенице/нису испуњени сви услови	
		Број уговора/ОС	Вриједност уговора/ОС	Број уговора/ОС	Вриједност уговора/ОС
1.	РАК	10	253.066,25	3	96.825,09
2.	СЗП	11	2.977.983,39	0	0,00
3.	МКТ	8	320.400,77	1	41.000,00
4.	ГП	12	6.709.543,35	9	4.664.610,49
5.	УИНО	10	1.677.517,06	2	155.751,38
6.	УЗЗБ	4	129.456,80	0	0.00
7.	АШСУК	9	283.203,08	3	119.695,94
УКУПНО		**64**	**12.351.171,24**	**18[44]**	**5.077.882,90**

Извор: Канцеларија за ревизију

У претходној табели се може видјети да у 18 од 64 ревидирана уговора, чија укупна вриједност прелази 5 милиона КМ, нису испоштоване све уговорене обавезе од стране добављача или нису могле да се утврде све чињенице везане за реализацију уговора. Случајеви у којима је дошло до одступања од уговорених обавеза доводе у неравноправан положај све понуђаче који су се надметали за добијање уговора у поступку јавне набавке јер услови из уговора диктирају и висину

[43] У табели су приказане вриједности уговора/ОС са ПДВ-ом са изузетком уговора о набавци авио-карата.

[44] Укупан број приказаних случајева у табели је мањи од укупног броја описаних случајева у тексту из разлога што се у једном случају нису могле утврдити чињенице везане за реализацију уговора по два основа тако да је овај уговор приказан у табели само једном.

цијене понуде добављача. Међутим, ако се не испоштују сви услови из уговора поставља се питање оправданости коришћења истих у поступку надметања. Другим ријечима, институције нису требале ни да проводе поступак јавне набавке уколико неће обезбиједити провођење свих услова на основу којих су додијељени уговори.

Чињенице које нису могле да се утврде на основу доступне документације су везане за поштивање рокова испоруке, достављање гаранција за добро извршење посла, као и доказе о поштивању уговорених висина провизије за услуге. Случајеви у којима нису могле да се поуздано утврде све чињенице су посљедица недостатка хронолошког документовања свих предузетих радњи на једном мјесту.

Чињенице везане за гаранције за уредно извршење уговора нису могле да се утврде у 8 случајева (ГП, МКТ и УИНО) и укупна вриједност таквих уговора/ОС[45] износи 2.064.301,97 КМ. Случајеви у којима нису могле да се утврде све чињенице везане за гаранцију односе се на непостојање доказа о достављању гаранције и непостојање доказа када је иста достављена. Такође, у 5 случајева (ГП, УИНО и АШСУК) је утврђено да гаранција није достављена на начин како је то тражено тендерском документацијом и уговором/ОС, а укупна вриједност таквих уговора/ОС износи 283.678,90 КМ. [46] Недостављањем гаранције за уредно извршење уговора на начин како је то тражено тендерском документацијом и уговором, закључени уговор се сматра апсолутно ништавним и приједлог уговора се доставља ономе понуђачу чија је понуда по ранг листи сљедећа. Иако су утврђени случајеви у којима гаранција за уредно извршење уговора није достављена на одговарајући начин, уговори нису поништени. Реализацијом уговора без достављене гаранције, осим што крше Закон, институције БиХ стављају у неравноправан положај остале добављаче/понуђаче. Наиме, уколико се не обезбиједи достављање гаранције на начин како је то тражено, сви остали понуђачи који су се надметали за уговор се стављају у неравноправан положај у односу на изабраног добављача, јер гаранције представљају трошак за понуђаче који је могао утицати на цијену понуде која је била пресудна приликом одабира најповољнијег понуђача. У неравноправан положај су такође доведени и они понуђачи (уколико је истих било) који нису могли да обезбиједе гаранцију па из тог разлога нису ни учествовали у поступку јавне набавке.

Институције и поступци набавки код којих нису могле да се утврде све чињенице везане за гаранцију и код којих је утврђено да гаранција није достављена на одговарајући начин приказане су у Прилогу 4.

У три случаја реализације уговора/ОС (два случаја у АШСУК и један у МКТ) чија вриједност је преко 65.000 КМ нису могле да се утврде чињенице везане за поштивање уговорених рокова испоруке. У овим случајевима не постоје писани трагови (маил, факс или доставница) на основу којих би се могло утврдити да ли су добављачи поштовали уговорене рокове испоруке.

[45] Битно је напоменути да, иако Закон о јавним набавкама познаје само гаранцију за уредно извршење уговора, утврђено је да институције код закључивања ОС траже и гаранцију за добро извршење ОС.

[46] Потребно је напоменути да су у табели приказане укупне вриједности ОС на основу којих су закључивани уговори у којима се нису могле утврдити чињенице везане за гаранције за уредно извршење уговора као и случајеви у којима је утврђено да гаранција није достављена на начин како је то тражено тендерском документацијом и уговором/ОС. У тексту су приказани само износи уговора који су закључени на основу ОС приказаних у табели, а у којима се нису могле утврдити све чињенице везане за гаранције или је утврђено да гаранције нису достављене у складу траженом тендерском документацијом и уговором као и случајеви ОС у којима је тражена гаранција за уредно извршење уговора.

Чињенице везане за висине уговорених услуга се нису могле утврдити у РАК-у у три случаја реализације уговора/ОС чија је укупна уговорена вриједност преко 95.000 КМ. Наиме, у уговору о набавци авио-карата испоручиоци су били у обавези да доставе и електронске карте из система за набавку карата на основу којих би се вршила провјера да ли се испоручилац карата придржава уговорене висине провизије што је и био један од услова у процесу надметања добављача на основу чега је добављач и изабран у поступку набавке. Међутим, током реализације уговора нису обезбјеђени докази на основу којих би се могло провјерити да ли се добављач придржава уговорене висине провизије. Такође, током реализације два уговора о сервисирању возила у РАК дефинисана је обавеза сервисера да приликом уградње дијелова обрачунава цијене које могу бити максимално 10% веће од тржишног просјека. Ипак, на основу доступне документације у РАК нису се могле утврдити чињенице везане за поштивање овог услова током реализације уговора.

Пропуштајући да предузму све мјере како би обезбиједили испуњење свих услова из уговора, а на основу којих је и склопљен уговор са изабраним добављачем, као и да документују све радње везане за реализацију уговора, институције стављају у неравноправан положај остале добављаче који су се надметали у поступку набавке за добијање уговора чиме се обесмишљава цјелокупан систем јавних набавки.

3.2.3. Финансијско и количинско праћење реализације уговора о јавним набавкама

Количинске и финансијске реализације представљају важан сегмент током саме реализације уговора и праћење ових сегмената представља значајну активност у склопу управљања реализацијом уговора како би се обезбиједила реализација уговорених количина и финансијских вриједности у складу са уговором и Законом о јавним набавкама. Било каква одступања у уговореним финансијским вриједностима или количинама могу да утичу на крајњи исход набавке, односно на набавку роба и услуга по најповољнијим условима уз фер и једнак третман свих добављача.

Тестирањем уговора/ОС из узорка констатовано је да институције из узорка у већини случајева не воде одговарајуће евиденције приликом реализације уговора са сукцесивним испорукама и ОС. Наиме, приликом реализације уговора са сукцесивним испорукама и ОС у институцијама БиХ из узорка у већини случајева нису вођене евиденције на основу којих би се могла пратити финансијска и количинска реализација на једном мјесту, а што је приказано у наредној табели.

Табела 9. Преглед евиденција о праћењу реализације уговора[47]

Ред. Бр.	Институција	Вођење евиденција			
		Потпуно	Дјеломично	Нема	Укупно
1.	РАК	4	4	-	8
2.	СЗП	9	-	-	9
3.	МКТ	1	3	-	4
4.	ГП	3	4	-	7
5.	УИНО	1	8	-	9
6.	УЗЗБ	1	-	-	1
7.	АШСУК	1	2	1	4
	Укупно	**20**	**21**	**1**	**42**

Извор: Канцеларија за ревизију

[47] У табели су приказани уговори са сукцесивним испорукама и ОС. Иако је укупан број ових уговора /ОС у узорку 43, један уговор са сукцесивним испорукама није укључен из разлога што је уговор раскинут на самом почетку.

Из претходне табеле се може видјети да у једном случају реализације уговора са сукцесивним испорука/ОС не постоје збирне евиденције које би обезбиједиле увид у количинску као и финансијску реализацију. У 21, од 42 случаја, констатовано је дјеломично вођење евиденција. Потпуно вођење евиденција је констатовано у 20 случајева у којима су вођене збирне евиденције које пружају увид на једном мјесту о финансијским и количинским реализацијама уговора/ОС са сукцесивним испорукама. Из претходне табеле се може видјети да су само у СЗП и УЗЗБ вођење збирне евиденције о финансијским и количинским реализацијама за све тестиране уговоре/ОС са сукцесивним испорукама.

Дјеломична евиденција је констатована у случајевима у којима су институције водиле само финансијске евиденције, количинске и финансијске евиденције се воде одвојено у различитим одјељењима и евиденције које не садрже преглед количинских и финансијских реализација за све године.

Случајеви у којима је констатовано да нема евиденција су реализације уговора са сукцесивним испорукама у којима институције БиХ нису успоставиле посебне евиденције ни о количинским ни финансијским реализацијама, већ се ослањају на евиденције из ИСФУ система. Међутим, код ових институција се не може утврдити финансијска реализација оквирних споразума на основу евиденција из ИСФУ из разлога што имају закључено више уговора/ОС са истим добављачем. У таквим ситуацијама податак о финансијској реализацији се може добити једино ручним сабирањем сваког појединачног рачуна добављача или упоређивањем извјештаја из система е-Набавке и извјештаја из ИСФУ система.

Према ријечима саговорника, у већини институција из узорка се води рачуна о финансијским реализацијама уговора о јавним набавкама, односно води се рачуна да не дође до финансијских прекорачења по закљученим уговорима/односно оквирним споразумима, али не и о количинским. Међутим, реализоване количине по уговорима/ОС су важан сегмент приликом реализације уговора који могу утицати на коначно испуњење сврхе јавне набавке, односно набавка роба и услуга по најповољнијим условима.

Примјер добре праксе код вођења евиденција је СЗП која је успоставила поуздане евиденције на основу којих је могуће пратити финансијску и количинску реализацију сваког уговора/ОС са сукцесивним испорукама. Наиме, СЗП је успоставила информациони систем праћења реализације уговора у који се за сваки уговор/оквирни споразум са сукцесивним испорукама уносе уговорене робе односно називи сваког артикла, количине, уговорене вриједности, као и реализоване количине и вриједности за сваки појединачни артикл (примјер извјештаја из евиденције у СЗП погледати у Прилогу 5.).

Након закључивања уговора/оквирног споразума са добављачем у систем се уносе подаци о називу добављача и уговорених роба, уговореним количинама и цијенама. Током реализације уговора/оквирног споразума, наруџбеница за сваку испоруку се креира у систему и након сваке испоруке уговорених количина роба, у систем се уносе испоручене количине. Након уноса испоручених роба, систем нуди могућност прегледа тренутног стања по сваком уговору на начин да нуди приказ уговорених количина и финансијских вриједности за сваку ставку из уговора, као и испоручених количина и финансијских реализација за сваку ставку.

У осталим случајевима у којима су институције пратиле количинске и финансијске реализације уговора успостављене су ручне евиденције за посматране уговоре. Међутим, унутар ових институција није обезбјеђено константно праћење

реализације свих уговора као што је то случај у СЗП гдје се на поуздан начин врши количинско и финансијско праћење реализације уговора.

3.2.3.1 Посљедице одсуства праћења количинских и финансијских реализација

Одсуство вођења збирних евиденција о финансијским и количинским реализацијама уговора отежава управљање уговорима из разлога што институције БиХ нису у могућности да прате финансијску и количинску реализацију уговора. У институцијама из узорка је констатовано да не постоје поуздани подаци у свим ревидираним уговорима о реализованим количинама, као важним елементима уговора који у знатној мјери доприноси и избору најповољнијег понуђача. Осим тога, одступања реализованих количина у односу на планиране у коначници има за посљедицу да институције БиХ плаћају више за робе које су набавили од изабраног понуђача у односу на износ који би платиле да су изабрани други понуђачи који су се надметали за исти уговор што је и приказано на студији случаја у поглављу 3.2.5.1.

У наставку су приказани случајеви реализације уговора из узорка у којима се на основу доступних евиденција нису могле поуздано утврдити реализоване количине.

Табела 10. Преглед уговора/ОС у којима се нису могле утврдити реализоване количине

Ред. Бр.	Институција	Ревидирани уговори/ОС		Уговори/ОС у којима се нису могле поуздано утврдити реализоване количине по закљученом уговору/ОС	
		Број уговора/ОС	Вриједност уговора/ОС	Број уговора/ОС	Вриједност уговора/ОС
1.	РАК	10	253.066,25	4	44.146,61
2.	СЗП	11	2.977.983,93	0	0,00
3.	МКТ	8	320.400,77	2	44.248,81
4.	ГП	12	6.709.543,35	0	0,00
5.	УИНО	10	1.677.517,06	4	652.180,00
6.	УЗЗБ	4	129.456,80	0	0,00
7.	АШСУК	9	283.203,08	1	17.842,50
УКУПНО		**64**	**12.351.171,24**	**11**	**758.417,92**

Извор: Канцеларија за ревизију институција БиХ

Из претходне табеле се може видјети да се у 11 случајева од 64 ревидирана уговора/ОС нису могле утврдити чињенице везане за количинске реализације уговорених роба, услијед недостатка поузданих збирних евиденција које би обезбиједиле увид на једном мјесту у финансијске и количинске реализације уговора. Уговори/ОС у којима се нису могле утврдити поуздане реализоване вриједности су уговори са сукцесивним испорукама и ОС чија укупна вриједност износи преко 0.7 милиона КМ.

3.2.4.Пријем роба и услуга

Пријем роба и услуга је веома важна фаза која треба да обезбиједи пријем робе у квалитативном и квантитативном смислу. Циљ је да се обезбиједи испорука роба и услуга у складу са уговореним количинама и квалитетом. Значај одступања у количинама је приказан претходном поглављу, а овдје се наглашава да свако одступање у квалитету има за посљедицу могуће обесмишљавање јавних набавки јер, осим што институција не добија оно што

је платила и уговорила, истовремено се поставља питање какве би услове понудили остали понуђачи у поступку јавне набавке да су знали да могу испоручити робу и услуге слабијег квалитета.

Већина институција из узорка није успоставила одговарајуће процедуре пријема роба и услуга са циљем стварања претпоставки да испоручене робе и услуге одговарају описаним карактеристикама из уговора.

Већина институција из узорка није успоставила процедуре којима се дефинише за које робе и услуге се врши комисијски пријем роба и услуга, као и вриједности испорука за које се врши комисијски пријем, процедура пријема и састав комисија за пријем роба и услуга.

У наредној табели је дата оцјена успоставе процедура којима се уређује пријем роба и услуга у институцијама БиХ.

Табела 11. Преглед успостављених процедура о пријему роба и услуга

Ред. број	Институција	Процедуре пријема роба и услуга		
		Потпуно	Дјеломично	Нема
1.	РАК			√
2.	СЗП		√	
3.	МКТ			√
4.	ГП		√	
5.	УИНО		√	
6.	УЗЗП			√
7.	АШСУК		√	

Извор: Канцеларија за ревизију

Из претходне табеле се може видјети да ни једна од седам институција нема успостављене процедуре пријема роба и услуга којима се дефинише за које робе и услуге се врши комисијски пријем роба и услуга, вриједности испорука за које се врши комисијски пријем, процедуре пријема и састав комисија. У четири од седам институција је констатована дјеломична успостава процедура, док је у три констатовано да не постоје интерне процедуре којима се регулише пријем роба и услуга.

Овдје је потребно напоменути да УИНО, као и АШСУК, иако сврстане у категорију институција са дјеломично успостављеним процедурама, се ипак издвајају у односу на друге институције из ове категорије. Наиме, интерним актима[48] у АШСУК и УИНО је дефинисано да се комисијски пријем роба и услуга врши за стална средства[49]. Међутим, у ове двије институције није дефинисана вриједност испорука за које се врши комисијски пријем роба и услуга што је и разлог зашто су сврстане у категорију дјеломичне успоставе процедура.[50] Увидом у уговоре АШСУК и УИНО

[48] Инструкција о интерној процедури пријема и премјештања сталне имовине број: 02-1994-1/07 од 28.06.2007. и Инструкција о измјенама и допунама Инструкције о интерној процедури пријема и премјештања сталне имовине број: 02-2-1657/13 од 15.07.2013. године, УИНО; Правилник о материјалном пословању Агенције за школовање и стручно усавршавање кадрова БиХ Број: 19-6.2-02-20/11, 25.01.2011.

[49] Стална средства су средства која институције користи дужи временски период, у више циклуса репродукције, а најмање годину дана. Стална средства се дијеле на стална средства у облику ствари (земља, зграде, опрема и сл.) и на стална средства у облику права (патенти, лиценце и сл.). Примјер сталног средства су рачунари, аутомобили, софтвери и слично.

[50] АШСУК и УИНО су прецизно дефинисали процедуру пријема роба и услуга дефинишући робе и услуге за које је потребан комисијски пријем роба и услуга као и саму процедуру пријема роба и услуга а све са циљем како би се осигурало да испоручене робе и услуге одговарају квалитативним и квантитативним захтјевима из уговора. У УИНО је дефинисано да се за сваки предмет набавке сталног средства именује комисија састављена од руковаоца имовином као и два члана стручна за

констатовано је да се пријем роба и услуга врши у складу са дефинисаним процедурама пријема.

Недостатак процедура којима се дефинишу и вриједности испорука за које се врши комисијски пријем роба и услуга у пракси може да резултира пријемима испорука чије вриједности су преко 500.000 КМ које заприма једно лице или комисија која није именована ни једним актом. Овакав примјер је забиљежен у ГП код испоруке униформи, гдје је утврђено да запримање роба врше лица која нису именована у својству комисије за пријем или једно лице. У случају било каквих пропуста поставља се питање утврђивања одговорности у оваквим ситуацијама, али и питање да ли је обезбјеђена испорука роба у складу са уговореним квалитетом што у коначници може да утиче и на крајњи исход набавке јер институције БиХ нису предузеле све мјере како би обезбиједиле испоруку уговореног квалитета.

Код остале двије институције код којих је констатована дјеломична успостава процедура о пријему роба и услуга успостављеним процедурама се наводи да се комисијски пријем роба и услуга врши само код комплекснијих набавки, као што је то случај у ГП, без јасних критеријума које су то набавке комплексније. У СЗП су дефинисане робе код којих се врши комисијски пријем, као и службеници који учествују у комисијском пријему роба, међутим не постоје дефинисане процедуре комисијског пријема услуга.

3.2.5. Евалуације/анализе реализованих уговора

Ни једна институција из узорка није проводила евалуације/анализе реализованих уговора о јавним набавкама с циљем сагледавања укупних слабости и ефеката проведених набавки и давања препорука за унапређења будућих циклуса набавки.[51]

Анализом интерних аката институција из узорка констатовано је да је ова обавеза приликом реализације уговора дефинисана једино у МКТ. Наиме, МКТ је у Правилнику о јавним набавкама дефинисало обавезу израде извјештаја о извршењу уговора од стране организационих јединица у чијој надлежности је праћење извршења уговора о јавним набавкама. Овај извјештај треба да садржи опис тока извршења, укупну реализовану вриједност уговора, уочене проблеме током реализације уговора и евентуалне приједлоге за побољшање.

Међутим, и поред чињенице да је МКТ дефинисало ову обавезу у својим интерним актима, иста се не проводи у пракси. Анализом осам реализованих уговора у МКТ констатовано је да МКТ није израдило извјештаје ни за један од реализованих уговора о јавним набавкама.

С обзиром да ни једна од институција из узорка није проводила анализе реализованих уговора о јавним набавкама, ревизорски тим је, за потребе ове студије, провео анализу случаја на примјеру СЗП, што је приказано у наставку.

предмет набавке. Комисија саставља записник о пријему имовине који обавезно садржи: назив робе или услуге, серијски број произвођача, количину, додатну опрему, оцјену исправност, датум производње и датум пријема.

[51] Евалуације/анализе би требале да садрже информације о томе да ли је уговор о јавним набавкама реализован у складу са уговореним обавезама, информације о потенцијалним проблемима током реализације, информације о томе да ли је у коначници добијена најбоља вриједност за новац као и препоруке за отклањање свих уочених недостатака а све са циљем унапријеђена наредних/будућих циклуса јавних набавки како би се осигурала набавка роба и услуга по најповољнијим условима уз истовремено осигурање правичне конкуренције.

3.2.5.1 Студија случаја

За потребе ове студије проведена је анализа у СЗП на примјеру реализације три оквирна споразума. Анализа је проведена како би се утврдило какве посљедице могу да имају реализације уговора у којима се предвиђене количине у оквирним споразумима реализују у већем или мањем обиму од планираног, као и да покаже вриједност и значај евалуација реализованих уговора у процесу унапређења будућих циклуса јавних набавки. Максималне количине предвиђене оквирним споразумима су резултат планирања јавних набавки, међутим ови резултати и посљедице се могу оцијенити тек након реализације уговора. Примјер количинских реализација је изабран управо из разлога што се у већини институција БиХ не прате количинске реализације уговора. Такође, реализације уговора у којима се премашују планиране количине представљају и одступање од Закона о јавним набавкама.[52]

Наиме, у СЗП приликом реализације оквирних споразума долази до ниских реализација планираних количина, али и до пробијања количина по одређеним ставкама. Овакав начин реализације може да буде резултат више фактора, а један од тих фактора је и недостатак прецизних података из претходних потрошњи роба које се набављају. Иако су у случају СЗП, захваљујући информационом систему за праћење реализације уговора, доступни подаци о претходним потрошњама, приликом реализације уговора се дешавају јако ниске реализације одређених роба, док са друге стране постоје робе које се реализују изнад планираних уговорених количина.

На примјеру три оквирна споразума у којима су констатоване ниске реализације или пробијање одређених ставки из оквирног споразума помножене су цијене изабраног добављача и друго пласираног понуђача са реализованим количинама свих артикала по оквирном споразуму. У једном од три случаја у којем је дошло до ниске реализације планираних количина констатовано је да на крају реализације оквирног споразума није постигнута најбоља вриједност за новац што је приказано у наредној табели:

Табела 12. Преглед реализација оквирног споразума у СЗП*[53]*

Реализација уговорених количина са изабраним добављачем			**Цијене изабраног добављача**		**Цијене другопласираног добављача**	
1	**2.**	**3.**	**4.**	**5. (4x3)**	**6.**	**7. (3x6)**
Артикли	**Планирана количина**	**Реализована количина**	**Јединична цијена**	**Укупно реализовано**	**Јединична цијена**	**Укупно реализовано**
1.	200.000	131.300	1.41	185.133	1.30	170.690
2.	125.000	94.400	0.6256	59.056,64	0.56	52.864
3.	50.000	33.000	0.35	11.550	0.82	27.060
4.	120.000	13.880	0.15	2082	0.11	1.526,8
5.	11.200	5.480	0.33	1.808,4	0.33	1.808,4
6.	17.500	1500	0.35	525	1.15	1.725
7.	2750	700	1.20	840	3.85	2.695
Укупно	**526.450**	**280.260**	**Укупно**	**260.995,04**	**Укупно**	**258.369,2**

Извор: Канцеларија за ревизију на основу података из СЗП

[52] Члан. 53 и 88. Закона о јавним набавкама; члан 4., став 3. Упутства за припрему модела тендерске документације и понуда.

[53] Цијене у табели су изражене без ПДВ-а.

У претходној табели су приказани подаци из оквирног споразума на основу којег је СЗП уговорила испоруку седам артикала. Оквирним споразумом су предвиђене максималне количине за сваки артикал које се по овом споразуму могу реализовати. И поред расположивости историјских података о потрошњи из претходних година, за посматране артикле у коначници је остварена јако ниска реализација у односу на планирану, око 53% за све артикле, што представља резултат лошег планирања. Посљедица оваквог планирања је чињеница да је институција у овоме случају платила више за робе које су набављене, него што би то био случај да је изабран другопласирани добављач. Из конкретног примјера се може видјети да је СЗП за реализацију седам артикала по оквирном споразуму платила више за око 3000 КМ, што је око 1% укупне вриједности споразума, него што би то био случај да је изабран другопласирани добављач. Овдје је битно напоменути да непотпуна реализација количина у случају ОС није у супротности са Законом о јавним набавкама и Законом је управо предвиђено да се ОС користе у ситуацијама гдје институције не могу прецизно да планирају количине. Међутим, реализација које је знатно нижа од планиране може да има негативне импликације за буџет, што је и показано на конкретном примјеру.

4. ЗАКЉУЧЦИ

Институције БиХ нису обезбиједиле ефикасно управљање процесом реализације уговора о јавним набавкама. На нивоу институција БиХ није успостављен транспарентан и поуздан систем праћења и контроле реализације уговора. Осим тога, СМ БиХ и институције БХ не препознају реализацију уговора о јавним набавкама као битну фазу у процесу јавних набавки коју је потребно уредити како би се обезбиједило ефикасно управљање реализацијом уговора.

У таквим околностима, реализација уговора о јавним набавкама се одвија стихијски, услијед чега долази до бројних одступања што указује на одсуство транспарентног праћења и контроле процеса реализације уговора. Постојећи системи праћења су фрагментирани и не нуде комплетне и поуздане информације о реализацији уговора. На овај начин долази до обесмишљавња цјелокупног система јавних набавки јер сви резултати остварени током фазе планирања, провођења поступка, до склапања уговора су обесмишљени уколико се у коначници не обезбиједи досљедна реализација уговора без додатних трошкова, уз пружање јавности на увид поузданих података о реализацији уговора. Одсуство одговарајућих мјера у фази реализације такође не доприноси ни унапређењу будућих циклуса јавних набавки с обзиром да се бројни недостаци у уговорима могу идентификовати у фази реализације уговора и адекватним препорукама отклонити у наредним циклусима планирања набавки и провођења поступка набавки.

СМ БиХ није обезбиједио транспарентан и поуздан систем праћења реализације уговора. Током ревизије уочене су слабости у реализацији уговора у институцијама из узорка што указује на то да постоје слабости у контролним механизмима извршења уговора. СМ БиХ, али ни институције које би могле допринијети унапређењу контроле, нису обезбиједиле контролне механизме који би обезбиједили објаву комплетних и поузданих информација. С тим у вези, потенцијали ИСФУ система се не користе за евидентирање и праћење финансијских и количинских реализација уговора чиме би се успоставила ефикаснија контрола над реализацијом уговора, али и олакшало институцијама БИХ у праћењу количинске и финансијске реализације у оквиру ИСФУ евиденција. Такође, СМ БиХ није дефинисао тијело које би било задужено за контролу објаве тачних и поузданих података о реализацији уговора од стране институција БиХ.

Поред недостатка транспарентног праћења и контрола, управљање реализацијом уговора о јавним набавкама није уређено на системски начин и поред чињенице да се ради о високоризичном процесу који се одвија у свим институцијама. У недостатку системског уређења и праћења, ни руководства институција БиХ не предузимају адекватне мјере како би обезбиједиле одговарајуће управљање процесом реализације уговора. Институције БиХ не врше хронолошко документовање предузетих радњи током реализације уговора, не прате реализацију на одговарајући начин нити су дефинисале процедуре пријема роба и услуга. Такође, институције не проводе анализе реализованих уговора у оквиру којих би се идентификовали проблеми и дале препоруке за унапређење наредних циклуса јавних набавки. Сви претходни пропусти резултирају одступањима од уговорених обавеза, недостатком доказа на основу којих се недвосмислено могу утврдити све релевантне чињенице везане за испуњење услова на основу којих су изабрани добављачи добили уговоре што све у коначници обесмишљава цјелокупан систем јавних набавки.

Резултат оваквог стања је преко 85 % испитаних уговора код којих је током реализације дошло до одступања од одредби Закона о јавним набавкама,

непоштивања уговорених обавеза и/или немогућности утврђивања свих чињеница везаних за реализацију уговора. Наведено може да има далекосежне посљедице, како на буџет, тако и на цјелокупну привреду из разлога што било каква одступања у фази реализације уговора о јавним набавкама доводе у неравноправан положај добављаче који су се надметали за уговор чиме се угрожава принцип фер и поштених услова пословања. Нарушавајући овај принцип институције истовремено умањују могућност да набаве робе и услуге по најповољнијим условима и обезбиједе најбољу вриједност за уложени новац.

5. ПРЕПОРУКЕ

Након проведене ревизије, Канцеларија за ревизију је мишљења да су у процесу реализације уговора о јавним набавкама на нивоу институција БиХ могућа значајна унапређења, што краткорочно и дугорочно може резултирати унапређењем ефикасности институција у управљању реализацијом уговора. Овиме би се обезбиједиле претпоставке за испуњење сврхе јавних набавки, а то је набавка роба и услуга по најповољнијим условима уз фер и једнак третман свих добављача. Ова побољшања могу се постићи прије свега унапређењем системског праћења и контроле реализације уговора, давањем смјерница и коришћењем потенцијала постојећих информационих система финансијског управљања за потребе праћења реализације уговора, као и портала е-Набавке. Истовремено институције БиХ требају подузети мјере на унапријеђену документовања, праћења реализације и пријема роба и услуга и анализа реализације уговора.

У том смислу, у наставку се дају одређене препоруке чија би имплементација, према мишљењу Канцеларије, требала резултирати значајним унапређењем не само управљања реализацијом уговора, већ и цјелокупног система јавних набавки.

Препоруке су усмјерене према СМ БиХ, МФТ, као институцији која може да допринесе системском унапређењу праћења и контроле реализације уговора у институцијама БиХ, и институцијама БиХ.

Препоруке Савјету министара:

У циљу унапређења системског праћења реализације уговора о јавним набавкама, контролних механизама, као и системског уређења процеса реализације уговора о јавним набавкама, СМ БиХ, у сарадњи са надлежним институцијама, треба да:

1. Успостави евиденције о реализацијама уговора у институцијама БиХ на једном мјесту које ће обезбиједити јаван увид у садржаје закључених уговора, као и извјештаје о реализацији уговора. Извјештаји о реализацији треба да садрже податке о финансијским и количинским реализацијама, о испуњењу свих других обавеза добављача дефинисаних уговором, као што су достављање банкарских гаранција у роковима, поштивање рокова испоруке, као и податке о реализацији осталих елемената релевантних за извршење уговора, посебно оних елемената који су били пресудни приликом избора најповољнијег понуђача.

2. Побољша контролне механизме процеса реализације уговора, како би се отклониле уочене слабости у процесу реализације уговора о јавним набавкама институција БиХ.

3. Обезбиједи системско уређење процеса реализације уговора у институцијама БиХ у виду смјерница/водича којима ће се на системски начин уредити активности приликом реализације уговора, попут документовања предузетих радњи приликом реализације уговора, количинских и финансијских праћења реализација уговора, пријема роба и услуга, плаћања добављача као и евалуације реализованих уговора.

Препорука МФТ :

1. У циљу унапређења контроле и обезбјеђења поузданих података о реализацијама уговора, али и подршке институцијама, потребно је искористити постојеће потенцијале/могућности ИСФУ система за

праћење реализације уговора о јавним набавкама и обезбиједити коришћење истог у институцијама БиХ за потребе количинског и финансијског праћења реализације уговора.

Препоруке институцијама БиХ:

У циљу унапређења процеса управљања уговорима о јавним набавкама, као и унапређења будућих циклуса јавних набавки, институције БиХ треба да:

1. Успоставе хронолошко документовање свих предузетих радњи током реализације уговора које ће обезбиједити увид, на једном мјесту, у сву документацију везану за ток реализације уговора, с циљем стварања претпоставки за ефикасно управљање реализацијом уговора, односно правовременог предузимања радњи и обезбјеђења писаног трага о свим предузетим активностима током реализације уговора.

2. Успоставе збирне евиденције о количинским и финансијским реализацијама уговора, приликом реализације оквирних споразума, као и уговора са сукцесивним испорукама, до успоставе системског рјешења у оквиру ИСФУ система.

3. Интерним актима успоставе и примјењују процедуре комисијског пријема роба на начин да се дефинише за које робе и услуге се врши комисијски пријем роба и услуга, вриједности испорука за које се врши комисијски пријем роба, начин пријема роба и услуга, као и састав комисија.

4. Проводе анализе, након реализације уговора, у оквиру којих ће се констатовати чињенице везане за реализацију уговора и идентификовати потенцијални проблеми и дати евентуалне препоруке за отклањање уочених проблема у наредним циклусима набавке.

Тим ревизија учинка:

_____

Никола Јокић, вођа тима, с.р.

_____

Елдин Субаша, члан тима, с.р.

Руководилац Одјељења за ревизију учинка

_____

Хрвоје Тврtковић, с.р.

Руководилац Одјељења за контролу квалитета, методологију и планирање ревизије учинка

_____

Радивоје Јеремић, с.р.

6. ПРИЛОЗИ

ПРИЛОГ 1. Преглед ревидираних уговора и оквирних споразума у институцијама из узорка

Ред. бр.	Назив институције	Назив предмета набавке	Број анализираних лотова/уговора	Вриједност закљученог уговора са ПДВ-ом	Вриједност закљученог О.С са ПДВ-ом
1	Регулаторна агенција за комуникације (РАК)	Набавка рачунарске опреме 2015. год.	Лот 1	30389,58	
		Набавка горива 2016. год.	Лот 1	18540,00	
			Лот 3	7725,00	
			Лот 2	8250,00	
		Набавка возила 2016. год.		49997,97	
		Набавка канцеларијског материјала и тонера 2016. год.	Лот 1	11426,04	
			Лот 2	29912,57	
		Набавка авио карата 2017. год.			94017,09
		Набавка услуге сервисирања возила 2017. год.	Лот 1	1638,00	
			Лот 2	1170,00	
УКУПНО				159.049,16	94017,09
2	Министарство комуникација и промета (МКТ)	Набавка компјутерског материјала 2015. год.			41000,00
		Набавка канцеларијског материјала 2016. год.			17248,81
		Набавка моторног возила 2015. год.		49999,00	
		Набавка моторног возила 2016. година	Лот 1	39993,30	
			Лот 2	49996,25	
		Набавка авио карата 2016. год.			57401,66
		Набавка рачунарске и електронске опреме 2015. год.		37761,75	
		Набавка услуге одржавања службених возила 2015. год.			27000,00
УКУПНО				177.750,30	142.650,47
3	Агенција за школовање и стручно усавршавање кадрова	Набавка ауто гума 2015. год.		10.838,88	
		Набавка униформи 2017. год.	Лот 1	93.541,50	
			Лот 2	16.807,05	
		Набавка плина за гријање 2017. год.		17.842,50	
		Набавка е. система за трен. гађање 2015. год.		58.441,50	
		Набавка услуге сервисирања возила за 2016. год.		10.274,94	
		Набавка постељина и других текстилних производа 2017.год.		17.642,66	
		Услуга прања постељина и других текстилних производа 2016. година		15.879,50	
		Набавка горива 2015. год.		41.934,55	
УКУПНО				283.203,08	0,00
4	Управа БиХ за заштиту здравља биља	Набавка компјутерске опреме 2017. год.		23868,00	
		Набавка возила 2016. годи.		49950,00	
		Набавка услуге штампања 2016. година		20638,80	
		Набавка авио карата 2016. год.			35000,00
УКУПНО				94.456,80	35.000,00
5	Служба за заједничке послове институција БиХ	Набавка горива за гријање-Лож уље 2017. год.	Лот 1		1049999,00
		Набавка радне обуће 2017. година			39332,36
		Набавка КДЗ опреме 2016. год.		147747,60	
		Набавка хране и пића-свјеже телеће месо 2016. год.	Лот 2		524526,26
		Набавка хране и пића-пекарски производи 2016. год.	Лот 2		94284,45
		Набавка канцеларијског материјала и тонера 2016. год.			54794,10
		Набавка моторног возила 2015. год.		49959,00	

		Набавка хигијенско-потрошног материјала 2015. година	Лот 1		129674,38
			Лот 2		237625,83
			Лот 3		478320,57
			Лот 4		171719,44
УКУПНО				197.706,60	2.780.277,33
6	Управа за индиректно опорезивање	Набавка и испорука информатичке опреме, 2017.		465929,20	
		Набавка и испорука ауто гума за потребе УИНО БиХ, 2016.			75867,48
		Набавка услуге сервисирања возила 2015. год.	Лот 1		22000,00
			Лот 2		36000,00
		Набавка авио карата 2015. год.			36000,00
		Набавка лож уља 2017. год.			558180,00
		Набавка тонера 2015. год.			45000,00
		Набавка и испорука ситног канцеларијског материјала за потребе УИО.			119751,38
		Набавка и испорука мушког и женског љетног службеног одијела и обуће, 2016.	Лот 1	214929,00	
			Лот 2	103860,00	
УКУПНО				784.718,20	892.798,86
7	Гранична полиција	Набавка информатичке опреме 2016. год.	Лот 1	95331,60	
		Набавка авио карата 2016. год.			72000,00
		Набавка средстава за одржавање хигијене 2017. год	Лот 1		27378,00
			Лот 2		43214,62
		Набавка возила 2016. год.	Лот 1	184953,60	
			Лот 2	279926,01	
			Лот 3	696696,86	
			Лот 4	298733,76	
		Набавка униформи 2015. год	Лот 1		2214810,00
			Лот 2		1052262,90
			Лот 8		1276236,00
		Набавка тонера и кертрица 2015. год.			468000,00
УКУПНО				**1.555.641,83**	**5.153.901,52**
СВЕУКУПНО				**3.252.525,97**	**9.098.645,27**

ПРИЛОГ 2. Образац праћења реализације уговора/оквирног споразума прописаног од стране АЈН

ОБРАЗАЦ ПРАЋЕЊА РЕАЛИЗАЦИЈЕ УГОВОРА/ОКВИРНОГ СПОРАЗУМА

(НАЗИВ УГОВОРНОГ ОРГАНА)

1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.
Р.б.	**Опис и Ознака по JPJH**	**Врста поступка и број обавјештења о додјели уговора са Портала јавних набавки**	**Подаци о добављачу / добављачима у оквирном споразуму (Назив, ИД број, мјесто)**	**Основни елементи уговора/оквирног споразума (Вриједност, период трајања/рок извршења, рок плаћања, гарантни период,...)**	**Опис измјене основних елемената уговора и датум измјене**	**Остатак вриједности уговора након учињене измјене/остатак вриједности оквирног споразума**	**Датум закључења уговора/ оквирног споразума**	**Датум потпуне реализације уговора/ оквирног споразума и укупна утрошена вриједност**	**Напомена (образложење)**
1.					1. 2. 3.	1. 2. 3.			
2.									
3.									
4.									

∗ У случају оквирног споразума колона 6. се не попуњава

М.П. **Потпис одговорног лица**

ПРИЛОГ 3. Аналитичка картица добављача из ИСФУ система

Датум покретања извјештаја:

Параметри извјештаја:

Организација од до

Конто од до

Пројекат од до

Датум од до

Добављач

Аналитичка картица добављача за период од до

Добављач:
Број
ЈИБ

XXXX Назив добављача

Почетно стање 0.00

Ред. бр	Конто	Број фактуре	Број плаћања	Датум фактуре/плаћања	Опис фактуре	Дугује	Потражује
1							
2							
3							
Укупно на нивоу организације Управа БиХ за заштиту биља							

Завршно стање 0.00

Укупно на нивоу добављача			
Укупно за извјештај			

ПРИЛОГ 4. Преглед Институција и поступака набавки код којих се нису могле утврдити све чињенице везане за гаранцију и код којих је утврђено да гаранција није достављена на одговарајући начин

Ред.бр	Назив институције	Предмет набавке	Вриједност уговора/ОС у којима се нису могле утврдити све чињенице везане за гаранцију	Вриједности уговора/ос код којих је утврђено да гаранције нису достављене на одговарајући начин	Број утврђених одступања
1	**Гранична полиција**	Набавка униформи	567.567,00		9
			560.790,00		
		Информатичка опрема	95.331,60		
		Хигијенски материјал		27.378,00	
				10.803,66	
		Набавка возила	184.953,60		
			279.926,01		
			298.733,76		
		Набавка тонера и кертрижда		32.204,36	
2	**Министарство комуникација и промета БиХ**	Набавка компјутерског материјала	41.000,00		1
3	**Агенција за школовање и стручно усавршавање кадрова**	Набавка униформи		93.541,50	1
4	**Управа за индиректно опорезивања**	Набавка авио карата	36.000,00		2
		Набавка канцеларијског материјала		119.751,38	
СВЕУКУПНО			**2.064.301,97**	**283.678,90**	**13**

ПРИЛОГ 5. Извјештај о праћењу реализације уговора из СЗП

Реализација уговора

РБ	Шифра	Назив артикла	Угов. цијена	Угов. кол.	Испор. кол.	Остатак кол.	Уговорени износ	Реализовани износ КМ	Остатак КМ
Назив добављача; **Број уговора:** **Лот:** **Почетак уговора:** **Крај уговора:**									
1									
2									
3									
4									
5									
6									
7									
8									

Укупно уговор:

Укупно добављач:

ПРИЛОГ 6. Референце

1. Contract Management Guidelines, the UK Office of Government Commerce – HM Treasury; Public Procurement Guidance for Practitioners;
2. Developing and Managing Contracts - Better Practice Guide, Australian Национал Audit Office, фебруар 2012;
3. Годишњи извјештај о закљученим уговорима у поступцима јавних набавки у 2014. години, Агенција за јавне набавке БиХ, 2015. година;
4. Годишњи извјештај о закљученим уговорима у поступцима јавних набавки у 2015. години, Агенција за јавне набавке БиХ, 2016. година;
5. Годишњи извјештај о закљученим уговорима у поступцима јавних набавки у 2016. години, Агенција за јавне набавке БиХ, 2017. година;
6. Public Procurement - Support for improvement in Governance and Management, A joint initiative of the OECD and the EU, септембар 2011;
7. Стратегија јавних набавки БиХ за период од 2016–2020. године, АЈН БиХ, 2016. година;
8. Стандарди унутрашње контроле у институцијама БиХ, Службени гласник БиХ 61/14;
9. Транспарентност јавних набавки у Босни и Херцеговини: Између теорије и праксе, Аналитика – Центар за друштвена истраживања, 2015;
10. Towards More Transparent and Efficient Contracting - Public Procurement in the European Union, Mara Mendes, Open Knowledge Foundation Germany, Mihály Fazekas, University of Cambridge;
11. Упутство за припрему модела тендерске документације и понуда, Службени гласник БиХ 90/14;
12. United Nations Procurement Manual, март 2010;
13. Закон о јавним набавкама БиХ, Службени гласник БиХ 39/14;
14. http://digiwhist.eu/wp-content/uploads/2017/04/digiwhist_implementers_guide.pdf
15. http://www.publicprocurementguides.treasury.gov.cy/OHS-EN/HTML/index.html