



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

www.revizija.gov.ba



ПРАЋЕЊЕ РЕАЛИЗАЦИЈЕ ПРЕПОРУКА РЕВИЗИЈЕ УЧИНКА
„УПРАВЉАЊЕ ПРОЦЕСОМ РЕАЛИЗАЦИЈЕ УГОВОРА О ЈАВНИМ
НАБАВКАМА У ИНСТИТУЦИЈАМА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ“

Сарајево, септембар 2023. године

Праћење реализације препорука ревизије учинка

Канцеларија за ревизију институција Босне и Херцеговине (Канцеларија за ревизију) провела је праћење активности институција Босне и Херцеговине (БиХ) на реализацији препорука ревизије учинка за извјештај ревизије учинка „Управљање процесом реализације уговора о јавним набавкама у институцијама БиХ“ који је објављен у новембру 2018. године.

Праћење је проведено у складу с INTOSAI оквиром професионалних објава (IFPP), Принципима ревизије учинка, Водичем за ревизију учинка и Водичем за обезбјеђивање квалитета у ревизији учинка врховних ревизионих институција у БиХ.

Основни циљ овог извјештаја је да се мјеродавним институцијама и јавности презентују активности одговорних институција на реализацији препорука ревизије учинка које су дате с циљем да се унаприједи подручја која су била предметом ревизије. Реализација препорука би требала допринијети реализацији циља 16 одрживог развоја, промовисати мирољубива и укључива друштва за одрживи развој, обезбиједити приступ правди за све и изградити дјелотворне, одговорне и укључиве институције на свим нивоима. Резултати праћења указују на то да је постигнут ограничен напредак у овој области у односу на период када је рађена ревизија. По свим датим препорукама предузимане су активности, међутим, ниједна препорука није у потпуности реализована. Од укупног броја датих препорука 62% је дјелимично реализовано, док су код 38% препорука констатоване почетне активности.

Постигнут је напредак у односу на првобитно стање на успостави евиденција које омогућавају јаван увид у реализације уговора о јавним набавкама као и на успостави контролних механизма реализације уговора о јавним набавкама. Није обезбијеђено системско уређење процеса реализације уговора у виду смјерница/водича којима би се на свеобухватан начин уредио процес реализације уговора о јавним набавкама у институцијама БиХ. С друге стране, у одсуству системског уређења, на нивоу појединачних институција постигнут је значајан напредак у погледу уређења процеса реализације уговора интерним актима институција БиХ. Такође, забиљежен је и напредак у погледу успоставе хронолошког документовања предузетих радњи током реализације уговора, на успостави количинских и финансијских евиденција, као и у погледу комисијског пријема роба и услуга.

Извјештај је, у складу с чланом 16. и чланом 17. Закона о ревизији, достављен Парламентарној скупштини БиХ, Предсједништву БиХ и Савјету министара БиХ.

ГЕНЕРАЛНИ РЕВИЗОР

Хрвоје Твртковић, с.р.

**ЗАМЈЕНИК
ГЕНЕРАЛНОГ РЕВИЗОРА**

Неџад Хајтић, с.р.

**ЗАМЈЕНИЦА
ГЕНЕРАЛНОГ РЕВИЗОРА**

Неда Мочевић, с.р.

Садржај

Коришћене скраћенице	5
1. УВОД.....	8
1.2. Циљ и сврха праћења	8
1.3. Предмет и обим праћења	9
1.4. Извори и методи праћења	9
1.5. Основни подаци о извјештају који је предмет праћења	11
2. ПОСТУПАЊЕ НАДЛЕЖНИХ ИНСТИТУЦИЈА ПО ИЗВЈЕШТАЈУ.....	13
2.1. Парламентарна скупштина.....	13
2.2. Савјет министара	14
3. ПРЕДУЗЕТЕ АКТИВНОСТИ ИНСТИТУЦИЈА НА РЕАЛИЗАЦИЈИ ПРЕПОРУКА ПО ИЗВЈЕШТАЈУ	15
3.1. Оцјена реализације препорука – активности институција на реализацији препорука.....	15
3.2. Тренутно стање у ревидираној области	21
ПРИЛОЗИ	23
Прилог 1. Преглед извјештаја ревизије учинка који су били предметом праћења реализације препорука.....	24

Коришћене скраћенице

Скраћенице	Пуни назив
АЈН	Агенција за јавне набавке Босне и Херцеговине
АШСУК	Агенција за школовање и стручно усавршавање кадрова Босне и Херцеговине
БиХ	Босна и Херцеговина
Дом народа	Дом народа Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине
Гранична полиција	Гранична полиција Босне и Херцеговине
IFPP	INTOSAI оквир професионалних објава
INTOSAI	Међународна организација врховних ревизионих институција (International Organization of Supreme Audit Institutions)
ИСФУ	Информациони систем финансијског управљања
Канцеларија за ревизију	Канцеларија за ревизију институција Босне и Херцеговине
Министарство финансија и трезора	Министарство финансија и трезора Босне и Херцеговине
Министарство комуникација и транспорта	Министарство комуникација и транспорта Босне и Херцеговине
Парламентарна скупштина	Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине
Предсједништво	Предсједништво Босне и Херцеговине
Представнички дом	Представнички дом Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине
РАК	Регулаторна агенција за комуникације Босне и Херцеговине
Савјет министара	Савјет министара Босне и Херцеговине
СЗП	Служба за заједничке послове Босне и Херцеговине
УИО	Управа за индиректно опорезивање
УЗЗБ	Управа БиХ за заштиту здравља биља

Извршни резиме

Канцеларија за ревизију је провела праћење реализације препорука из извјештаја ревизије учинка: „Управљање процесом реализације уговора о јавним набавкама у институцијама БиХ“ с циљем процјене њихове имплементације и стања у ревидираној области. Предметни извјештај је објављен у новембру 2018. године. Табела у наставку даје преглед реализације препорука ове ревизије учинка.

Табела 1: Преглед реализације препорука ревизије учинка „Управљање процесом реализације уговора о јавним набавкама у институцијама БиХ“

Степен реализације	Број препорука	Проценат реализације препорука
● Реализовано	-	-
● Дјелимично	5	62%
● Почетне активности	3	38%
● Нису предузимане активности	-	-
Укупно	8	100%

Извор: Канцеларија за ревизију

Графикон 1: Преглед реализације препорука ревизије учинка „Управљање процесом реализације уговора о јавним набавкама у институцијама БиХ“



Као што се види из претходне табеле и графикона, 62% активности је дјелимично реализовано док су код 38% препорука предузете почетне активности. Имајући у виду степен реализације препорука може се констатовати да су по свим препорукама предузете активности, али у коначници је остварен скроман напредак.

Усвајањем Закона о измјенама и допунама Закона о јавним набавкама обезбијеђена је успостава евиденције (портала јавних набавки) која омогућава увид у реализацију

уговора о јавним набавкама на једном мјесту. Међутим, ова евиденција и даље не нуди могућност увида у садржаје закључених уговора као ни могућност увида у све податке везане за реализацију уговора, као што су реализоване количине. Осим тога, услјед одсуства адекватних контролних механизма, тачност унесених података на портал јавних набавки је упитна. На пољу системског уређења процеса реализације уговора о јавним набавкама није било значајнијих помака.

С друге стране, на нивоу појединачних институција БиХ остварен је значајан напредак у погледу реализације препорука. Наиме, у одсуству системских смјерница или водича институције су интерним актима уредиле процес реализације уговора у већем или мањем обиму. Такође, забиљежен је напредак и у погледу успоставе хронолошког документовања предузетих корака, количинске и финансијске реализације уговора, комисијског пријема роба и услуга.

1. УВОД

У уводном дијелу овог извјештаја образложен је општи циљ и сврха праћења реализације препорука ревизије учинка, предмет, обим, извор и методе праћења, те основне информације о извјештају који се прати.

1.2. Циљ и сврха праћења

Задатак ревизије учинка је извјештавање о ефикасности, ефективности и економичности програма или активности, а правовремена реализација препорука и унапређење рада је задатак ревидираних институција.

Праћење реализације препорука из извјештаја о проведеним ревизијама учинка представља финалну фазу ревизије учинка која слиједи након циклуса планирања и извршења ревизија учинка. Праћење је неопходан елемент у ревизији учинка јер потиче на одговорност институција којима су упућене препоруке и обезбјеђује повратне информације о ефектима проведених ревизија.

Праћење извјештаја ревизије учинка и анализа активности надлежних институција након објаве извјештаја предвиђени су и документима Канцеларије за ревизију: Принципи ревизије учинка, Водич за ревизију учинка и Водич за обезбјеђивање квалитета у ревизији учинка.¹

Препоруке дате у извјештајима ревизије учинка се требају пратити како би се установило које мјере су надлежне институције предузеле по датим препорукама, које препоруке су реализоване и који ефекти су остварени. Вријеме, предмет и обим праћења реализације препорука је одлука врховних ревизионих институција.²

Праћење поступања институција БиХ по датим препорукама ревизије учинка је активност која је проведена с циљем обезбјеђивања ефективности ревизионих извјештаја, благовремене и ефикасне реализације препорука и пружања повратне информације за Канцеларију за ревизију, законодавну и извршну власт о реализацији датих препорука.

Од успоставе функције ревизије учинка, закључно с 30.06.2023. године, објављено је укупно 65 извјештаја ревизије учинка, од чега 13 извјештаја³ о праћењу реализације препорука из објављених извјештаја ревизија учинка⁴.

¹ Одлуком Координационог одбора број: 12-50-1-19-2/09 усвојени су Принципи ревизије учинка; Одлуком Координационог одбора број: 06-50-1-4/13 усвојен је Водич за ревизију учинка; Одлуком Координационог одбора број: 06-50-1-5/13 усвојен је Водич за обезбјеђивање квалитета у ревизији учинка.

² Смјерница ревизије учинка GUID 3920;

³ Ранији извјештаји о праћењу реализације препорука ревизије учинка су обухватили више извјештаја ревизије учинка чије су препоруке праћене, тако да је закључно с 30. 6. 2023. године праћена реализација препорука из укупно 29 извјештаја ревизије учинка, а преглед истог је детаљније дат у Прилогу број 1.

⁴ Преглед извјештаја који су до сада били предметом праћења дат је у Прилогу број 1.

Извјештаји о праћењу реализације препорука се разматрају и усвајају на сједницама Парламентарне скупштине.

1.3. Предмет и обим праћења

Канцеларија за ревизију континуирано проводи активности на праћењу извјештаја ревизије учинка. Овога пута предмет праћења је био извјештај ревизије учинка: „Управљање процесом реализације уговора о јавним набавкама у институцијама БиХ“ који је објављен 07.11.2018. године. Праћењем је обухваћен период од објаве извјештаја до краја априла 2023. године.

Канцеларија за ревизију је анализирала стање из области која је ревидирана и утврђивала је следеће:

- Које активности су предузимале надлежне институције (Парламентарна скупштина и Савјет министара) након објављивања извјештаја ревизије учинка?
- Да ли су и у којој мјери институције предузимале активности на реализовању препорука ревизије учинка и закључака надлежних институција?
- Имајући у виду циљеве ревизије, које су се промјене стања у ревидираним областима десиле у односу на стање утврђено у објављеном извјештају?

Ревизија је анализирала предузете активности без утврђивања разлога за предузимање истих, тј. није испитивано да ли су исте посљедица датих препорука ревизије или су посљедица других околности.

1.4. Извори и методи праћења

С циљем прикупљања података о реализацији препорука и закључака надлежних институција, свим институцијама БиХ ⁵ које су биле обухваћене првобитном ревизијом је достављено циркуларно писмо. У писму су наведене дате препоруке из извјештаја и закључци надлежних институција. Од институција је тражено да у писаној форми представе активности које су предузимале, као и доказе којима се то поткрепљује.

Потребне информације су прикупљене и на основу анализе записника (закључака) са сједница Представничког дома Парламентарне скупштине БиХ (Представничког дома), Дома народа Парламентарне скупштине БиХ (Дома народа) и Савјета министара, анализе законских и подзаконских аката, извјештаја, информација, медијских натписа, објава у Службеном гласнику БиХ, извјештаја финансијске ревизије и састанака са субјектима ревизије.

⁵ Управа за индиректно опорезивање, Гранична полиција, Служба за заједничке послове, Министарство комуникација и транспорта, Агенција за школовање и стручно усавршавање кадрова, Регулаторна агенција за комуникације, Управа БиХ за заштиту здравља биља, као и институцијама које имају кључну улогу у унапређењу контроле реализације уговора у институцијама БиХ, Министарство финансија и трезора и Агенција за јавне набавке.

У изабраном методолошком приступу терет доказивања предузетих активности на основу препорука је на институцији којој су препоруке биле упућене. На основу одговора институција на упит Канцеларије за ревизију о предузетим активностима на реализацији препорука и достављених доказа, вршена је процјена степена предузетих активности. За наводе институција о предузетим активностима, додатно су тражени докази. Сматрали смо да активности које нису споменуте у одговору институције, нити су за њих достављени докази, а које је подразумијевала дата препорука или закључак надлежних институција, у конкретном извјештају, нису ни предузимане.

Утврђене су четири могуће категорије реализације препорука:

- Прва – **реализовано** – институције су окончале активности наведене у препоруци, односно препоручене континуиране активности се редовно проводе – стање у ревидираном подручју је значајно поправљено;
- Друга – **дјелимично** – у институцијама је у току реализација препорука, односно извјесна је реализација активности које воде реализацији препоруке – постигнут је напредак у ревидираном подручју;
- Трећа – **почетне активности** – институције су планирале или стварају предуслове за реализацију активности које воде реализацији препоруке – није било напретка у ревидираној области;
- Четврта – **нису предузете активности** – нису констатоване активности на реализацији препорука или нису достављене информације о предузетим активностима – није било напретка у ревидираној области.

Такође, у процесу процјене реализације препорука, консултовани су чланови ревизорских тимова који су вршили предметне ревизије, као и ревизори из финансијске ревизије, те је за оцјену стања прикупљана документација која је додатно послужила за оцјену реализације препорука. За процјену реализације препорука из извјештаја ревизије учинка „Управљање процесом реализације уговора о јавним набавкама у институцијама БиХ“, на бази узорка институција које су биле обухваћене првобитном ревизијом, уз доставу адекватне документације као доказа, провјераван је степен реализације препорука датих у извјештају. У циљу додатне провјере доказа извршена је и посјета појединим институцијама из узорка.⁶

Ради додатне провјере доказа, анализирани су подаци који се објављују на службеним веб-страницама институција из узорка, као и институција које имају кључну улогу у унапређењу контроле реализације уговора у институцијама БиХ, као што је портал јавних набавки гдје је обављен увид у основне елементе уговора који су унесени од стране уговорних органа, односно институција из узорка, и објављују се јавно.

⁶ РАК, МКТ, УЗЗБ.

За процјену стања процеса реализације уговора о јавним набавкама у институцијама БиХ консултовани су извјештаји о обављеној финансијској ревизији, затим интерне процедуре о јавним набавкама институција из узорка, интерне процедуре за стварање и евидентирање обавеза.

1.5. Основни подаци о извјештају који је предмет праћења

Извјештај је достављен ревидираним институцијама, Парламентарној скупштини, Савјету министара и Предсједништву БиХ (Предсједништво).

Извјештај је објављен на веб-страници Канцеларије за ревизију и пропраћен је саопштењем за медије. У наредној табели презентовани су подаци о препорукама из извјештаја који је предмет текућег праћења.

Табела 2: Преглед броја датих препорука у извјештају ревизије учинка „Управљање процесом реализације уговора о јавним набавкама у институцијама БиХ“

Назив извјештаја	Укупан број препорука	Укупан број препорука институцијама	Укупан број препорука Савјету министара
Управљање процесом реализације уговора о јавним набавкама у институцијама БиХ	8	5	3

Извор: Канцеларија за ревизију

У наставку је дат табеларни преглед упућених препорука, институција БиХ којима су упућене препоруке (одговорне институције) као и статус реализације препорука.

Табела 3. Преглед упућених препорука, одговорних институција и статуса реализације препорука ⁷

Ред. бр.	Препорука	Одговорна институција	Статус
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, поштовање рокова испоруке, као и податке о реализацији осталих елемената релевантних за извршење уговора, посебно оних елемената који су били пресудни приликом избора најповољнијег понуђача.	СМ БиХ	 Дјелимично

⁷ Табеларни преглед упућених препорука, институција БиХ којима су упућене препоруке и статуса реализације препорука је приказан у складу са Закључком Дома народа Парламентарне скупштине БиХ.

Ред. бр.	Препорука	Одговорна институција	Статус
2	Побољша контролне механизме процеса реализације уговора, како би се отклониле уочене слабости у процесу реализације уговора о јавним набавкама институција БиХ.	СМ БиХ	 Почетне активности
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.	СМ БиХ	 Почетне активности
4	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.	МФТ	 Дјелимично
5	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.	Институције БиХ (РАК, СЗП, МКТ, ГП, УИО, УЗЗБ, АШСУК)	 Дјелимично
6	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.	Институције БиХ (РАК, СЗП, МКТ, ГП, УИО, УЗЗБ, АШСУК)	 Дјелимично
7	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.	Институције БиХ (РАК, СЗП, МКТ, ГП, УИО, УЗЗБ, АШСУК)	 Дјелимично

Ред. бр.	Препорука	Одговорна институција	Статус
8	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.	Институције БиХ (РАК, СЗП, МКТ, ГП, УИО, УЗЗБ, АШСУК)	 Почетне активности

Извор: Канцеларија за ревизију

2. ПОСТУПАЊЕ НАДЛЕЖНИХ ИНСТИТУЦИЈА ПО ИЗВЈЕШТАЈУ

У овом поглављу представљене су активности надлежних институција, Парламентарне скупштине и Савјета министара, по предметном извјештају ревизије учинка.

2.1. Парламентарна скупштина

Представнички дом и Дом народа су разматрали извјештај ревизије учинка који је предмет текућег праћења. Приликом усвајања извјештаја, Представнички дом Парламентарне скупштине је усвојио и закључке у којима се траже повратне информације о реализацији препорука ревизије од надлежних институција. Наведеним активностима Парламентарна скупштина додатно потенцира важност датих препорука и обавезује одговорне институције да исте реализују.

Слика 1: Разматрање извјештаја ревизије учинка „Управљање процесом реализације уговора о јавним набавкама у институцијама БиХ“ на сједницама Парламентарне скупштине

8. сједница Представничког дома од 15.5, 19.5. и 20.5.2020. године	7. сједница Дома народа од 11.6.2020. године
•Закључак: •Представнички дом тражи од Савјета министара БиХ и Министарства финансија и трезора БиХ да у року од три мјесеца извјесте Представнички дом о планираним и предузетим активностима на реализацији препорука из извјештаја о извршеној ревизији учинка о теми: "Управљање процесом реализације уговора о јавним набавкама у институцијама БиХ", те да о предузетим активностима упознају Канцеларију за ревизију институција БиХ.	•Закључак: •Дом народа није усвојио извјештај оведеној ревизији учинка о теми: "Управљање процесом реализације уговора о јавним набавкама у институцијама БиХ".

Извор: Канцеларија за ревизију на основу записника са сједница домова Парламентарне скупштине

2.2. Савјет министара

У наредној табели приказани су датуми разматрања извјештаја на сједницама Савјета министара.

Табела 4: Преглед датума разматрања извјештаја ревизије учинка „Управљање процесом реализације уговора о јавним набавкама у институцијама БиХ“ и закључака Парламентарне скупштине у Савјету министара

Назив извјештаја	Датум разматрања		
	Извјештај	Сједница Савјета министара по закључцима Представничког дома	Сједница Савјета министара по закључцима Дома народа
Управљање процесом реализације уговора о јавним набавкама у институцијама БиХ	159. сједница одржана 22.11.2018. године	9. сједница одржана 18.6.2020. године	/

Извор: Канцеларија за ревизију, саопштења са сједница Савјета министара

Савјет министара је, разматрајући извјештај ревизије учинка „Управљање процесом реализације уговора о јавним набавкама у институцијама БиХ“, усвојио одређене закључке.

Слика 2. Разматрање извјештаја ревизије учинка „Управљање процесом реализације уговора о јавним набавкама у институцијама БиХ“ на сједницама Савјета министара

На 159. сједници, одржаној 22.11.2018. године, Савјет министара се упознао с извјештајем о извршеној ревизији учинка о теми „Управљање процесом реализације уговора о јавним набавкама у институцијама БиХ“ из надлежности Савјета министара Босне и Херцеговине.

- Закључак: Савјет министара се упознао с Извјештајем о извршеној ревизији учинка без додатних закључака.

На 9. сједници, одржаној 18.6.2020. године, Савјет министара је размотрио Закључак 8. сједнице Представничког дома Парламентарне скупштине БиХ поводом расправе о извјештају оведеној ревизији учинка о теми „Управљање процесом реализације уговора о јавним набавкама у институцијама Босне и Херцеговине“.

- Закључак: за реализацију Закључка 8. сједнице Представничког дома Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине поводом расправе о извјештају о проведеној ревизији учинка о теми „Управљање процесом реализације уговора о јавним набавкама у институцијама Босне и Херцеговине“ задужењу се све институције Босне и Херцеговине.

Извор: Канцеларија за ревизију на основу закључака Савјета министара

3. ПРЕДУЗЕТЕ АКТИВНОСТИ ИНСТИТУЦИЈА НА РЕАЛИЗАЦИЈИ ПРЕПОРУКА ПО ИЗВЈЕШТАЈУ

3.1. Оцјена реализације препорука – активности институција на реализацији препорука

3.1.1. Препоруке Савјету министара:

У циљу унапређења системског праћења реализације уговора о јавним набавкама, контролних механизма, као и системског уређења процеса реализације уговора о јавним набавкама, Савјет министара, у сарадњи с надлежним институцијама, треба да:

Препорука 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, поштовање рокова испоруке, као и податке о реализацији осталих елемената релевантних за извршење уговора, посебно оних елемената који су били пресудни приликом избора најповољнијег понуђача.

СТЕПЕН РЕАЛИЗАЦИЈЕ:



ДЈЕЛИМИЧНО

Ступањем на снагу Закона о измјенама и допунама Закона о јавним набавкама⁸ 2022. године (Закон о измјенама и допунама), утврђена је обавеза уговорним органима да најкасније у року од 30 дана од дана закључења уговора, односно настале измјене, објаве основне елементе уговора за све поступке јавне набавке, као и све измјене до којих дође у току реализације уговора на порталу јавних набавки. У складу с новом одредбом Закона о измјенама и допунама,⁹ уговорни органи су, између осталог, обавезни да објаве податке о добављачу, основне елементе уговора/оквирног споразума (вриједност, период трајања/рок извршења, рок плаћања, гарантни период и др.), опис измјене основних елемената уговора с датумом измјене, остатак вриједности уговора након учињене измјене/остатак вриједности оквирног споразума, датум закључења уговора и потпуне реализације уговора/оквирног споразума и укупна утрошена вриједност као и напомену/образложење (значајније измјене, раскид уговора и сл.). С новим законским одредбама остварен је напредак на пољу реализације препоруке из разлога што је обезбијеђена евиденција која нуди могућност увида на једном мјесту у податке о реализацији уговора/основних елемената уговора. Подсјећања ради, прије ступања на снагу Закона о измјенама, институције су биле обавезне да податке о основним елементима уговора објављују на својим веб-страницама у склопу образаца за праћење реализације уговора.

⁸ Службени гласник БиХ број 39/14 и 59/22

⁹ Члан 75. Закона о измјенама и допунама Закона о јавним набавкама

Међутим, успостављене евиденције у склопу портала јавних набавки не нуде могућност увида у садржаје уговора/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.

Такође, проблем код објаве основних елемената уговора представља и поузданост унесених података, што је узроковано одсуством одговарајућих контролних механизма, о чему ће бити више ријечи у наставку.

Препорука 2.

Побољша контролне механизме процеса реализације уговора, како би се отклониле уочене слабости у процесу реализације уговора о јавним набавкама институција БиХ.	
СТЕПЕН РЕАЛИЗАЦИЈЕ:	 ПОЧЕТНЕ АКТИВНОСТИ

У погледу успоставе контролних механизма остварен је низак степен напретка. Није дефинисано контролно тијело које би радило константну контролу процеса реализације уговора о јавним набавкама, односно објаве података везано за реализацију уговора. Одређени напредак је постигнут надоградњом ИСФУ подсистема-ПО модула (Модул за праћење реализације уговора) који би требао да омогући надзор над количинском и финансијском реализацијом појединачних уговора. Међутим, услед техничких проблема/ограничења, Модул за праћење реализације уговора још увијек није практичан за праћење количинских реализација уговора, нарочито оквирних споразума/уговора са сукцесивним испорукама у оквиру којих се набавља већи број роба. У таквим околностима Модул се може користити само за праћење финансијске реализације појединачних уговора. Отклањање техничких проблема на Модулу за праћење реализације уговора је планирано приликом наредне надоградње ИСФУ система.

Препорука 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.	
СТЕПЕН РЕАЛИЗАЦИЈЕ:	 ПОЧЕТНЕ АКТИВНОСТИ

У извјештајном периоду није обезбијеђено системско уређење процеса реализације уговора у виду смјерница/водича којима би се на свеобухватан начин уредио процес реализације уговора о јавним набавкама. Једина новина у односу на првобитни извјештај представља Кратко упутство за нове функционалности система е-Набавке, који представља преглед основних нових функционалности које су предмет Закона о измјенама и допунама Закона о јавним набавкама, у коме је између осталог обрађен и начин уноса основних елемената уговора и измјена основних елемената уговора на порталу јавних набавки.

Међутим, ове новине нису ишле даље од уноса основних елемената уговора, дакле, системски још увијек није уређен начин документовања предузетих радњи приликом реализације уговора нити остале активности као што су количинско и финансијско праћење реализације уговора, пријема роба и услуга, плаћања добављача као и евалуације реализованих уговора.

3.1.2. Препоруке Министарству финансија и трезора:

Препорука 4.

У циљу унапређења контроле и обезбјеђивања 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.	
СТЕПЕН РЕАЛИЗАЦИЈЕ:	 ДЈЕЛИМИЧНО

МФТ БиХ је обезбиједио надоградњу ИСФУ подсистема-ПО модула (Модул за праћење реализације уговора) који би требао да омогући количинско и финансијско праћење реализације појединачних уговора. Међутим, услијед техничких проблема/ограничења, Модул за праћење реализације уговора још увијек није практичан за праћење количинских реализација уговора, нарочито оквирних споразума/уговора са сукцесивним испорукама у оквиру којих се набавља већи број роба. У таквим околностима Модул се тренутно користи од стране појединих институција за праћење финансијских реализација појединачних уговора. Према наводима из МФТ-а, отклањање техничких проблема на Модулу за праћење реализације уговора је планирано приликом наредне надоградње ИСФУ система.

3.1.3. Препоруке институцијама БиХ:

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

Препорука 5.

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 обезбјеђивања писаног трага о свим предузетим активностима током реализације уговора.	
СТЕПЕН РЕАЛИЗАЦИЈЕ:	 ДЈЕЛИМИЧНО

На основу оствареног увида у документацију везану за реализацију уговора у институцијама из узорка констатовано је дјелимично хронолошко документовање предузетих радњи током реализације уговора.¹⁰ Потребно је нагласити да иако сва

¹⁰ Увид у документацију је извршен у УЗББ-у, МКТ-у и РАК-у.

документација није била доступна у једном регистру/фајлу у свим прегледаним предметима реализације уговора, недостајућим документима се могло приступити на једноставан начин у склопу других помоћних евиденција.

Овдје би се могао посебно истаћи случај РАК-а и УИО-а који су развили апликације за праћење реализације уговора. РАК је развио апликацију која се користи за праћење количинских и финансијских реализација уговора. Иако све предузете радње нису документоване у једном регистру у складу с препоруком, ова апликација нуди могућност једноставног праћења трага документације. Такође, УИО је развио и почетком 2023. године почео да користи апликацију која даје могућност евиденције и прегледа свих података везаних за праћење реализације уговора укључујући количинске и финансијске реализације.

Такође, потребно је истаћи да иако није обезбијеђено системско уређење процеса реализације уговора у виду смјерница/водича, о чему је било више ријечи у склопу Препоруке број 3, све институције БиХ из узрока су регулисале процес реализације уговора интерним актима. С тим у вези, све институције из узорка су интерним актима дефинисале питање одговорних лица или организационих јединица задужених за праћење реализације уговора. Такође, процеси реализације уговора, укључујући и документовање предузетих радњи, су у већем или мањем обиму регулисани интерним актима у свим институцијама из узорка. Иако процеси реализације уговора о јавним набавкама нису једнообразно регулисани у свим институцијама, услед одсуства системских смјерница/водича, ово свакако представља значајан искорак у односу на стање констатовано у првобитном извјештају. На овај начин створене су претпоставке за унапређење цјелокупног процеса реализације укључујући и хронолошко документовање свих предузетих радњи везано за реализацију уговора.

Препорука 6.

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.	
СТЕПЕН РЕАЛИЗАЦИЈЕ:	 ДЈЕЛИМИЧНО

На основу доступне/достављене документације констатовано је да већина институција БиХ које су изабране у узорак у првобитном извјештају има успостављене збирне евиденције о количинским финансијским реализацијама оквирних споразума/уговора са сукцесивним испорукама.¹¹ Код појединих институција из узорка, попут МКТ-а и УЗЗБ-а, је констатовано да се, поред помоћних збирних евиденција у којима се прате количинске и финансијске реализације уговора, воде евиденције о реализацији уговора и у ПО модулу ИСФУ система. Међутим, због техничких ограничења, о којима је било ријечи у Препоруци број 4, тренутно се у овоме модулу воде само евиденције о финансијским реализацијама уговора. Услијед техничких ограничења ПО модула ИСФУ система институције БиХ из узорка имају успостављене различите врсте помоћних евиденција. Међутим, овдје посебно треба издвојити примјере УИО-а, РАК-а

¹¹ РАК, СЗП, УИО, УЗЗБ, АШСУК, МКТ.

као и СЗП-а¹². Наиме, у овим институцијама су успостављене апликације које омогућавају финансијско и количинско праћење реализације свих уговора са сукцесивним испорукама на једном мјесту. У другим институцијама праћење се врши кроз помоћне евиденције које омогућавају увид у реализацију (финансијску и количинску) за сваки појединачни уговор, али не и за све уговоре са сукцесивним испорукама на једном мјесту.

Препорука 7.

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.	
СТЕПЕН РЕАЛИЗАЦИЈЕ:	 ДЈЕЛИМИЧНО

Анализом достављених/доступних интерних аката за седам институција које су изабране у узорак у првобитном извјештају констатован је напредак у погледу успоставе и примјене процедура којима се уређује пријем роба и услуга, што се може видјети у наредној табели.

Табела 6: Преглед успостављених процедура о пријему роба и услуга

Ред. број	Институција	Процедуре пријема роба и услуга		
		Потпуно	Дјелимично	Нема
1.	РАК	√		
2.	СЗП		√	
3.	МКТ	√		
4.	ГП		√	
5.	УИО	√		
6.	УЗЗБ		√	
7.	АШСУК	√		
Укупно		4	3	0

Извор: Канцеларија за ревизију на основу достављених података из институција из узорка

Из претходне табеле се може видјети да су све институције из узорка уредиле питање пријема роба и услуга у склопу својих интерних аката. Код већине институција из узорка је констатована потпуна успостава процедура, док је код три констатована дјелимична успостава процедура комисијског пријема роба и услуга у складу с датом препоруком. Институције код којих је констатована дјелимична успостава процедура комисијског пријема роба кроз интерне акте су институције код којих у оквиру дефинисаних процедура пријема роба и услуга није дефинисан комисијски пријем или вриједност роба или услуга за које се врши комисијски пријем. Такође, институције БиХ које су интерним актима у потпуности уредиле процедуре комисијског пријема роба и услуга исте примјењују и у пракси.

¹² СЗП је имао успостављен информациони систем/апликацију за количинско и финансијско праћење реализације уговора прије 2018. године, што је и констатовано у првобитном извјештају. УИО и РАК су успоставили апликације у периоду након објаве првобитног извјештаја.

И поред тога што код свих институција није констатована потпуна успостава пријема роба и услуга у складу с датом препоруком може се констатовати да је остварен значајан напредак у односу на стање прије 2018. године. Наиме, у првобитном извјештају ниједна институција није имала у потпуности успостављене процедуре комисијског пријема роба и услуга док три институције из узрока нису уопште имале писане процедуре којима се уређује пријем роба и услуга.

Препорука 8.

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.

СТЕПЕН РЕАЛИЗАЦИЈЕ:



ПОЧЕТНЕ АКТИВНОСТИ

Већина институција БиХ, које су изабране у узорак у првобитном извјештају, приликом покретања нових циклуса набавке анализира претходне процесе реализације уговора или у току реализације уговора идентификује недостатке с циљем отклањања истих у наредним циклусима јавне набавке. Међутим, већина проведених анализа није документована у писаном облику. Овдје се може издвојити позитиван примјер УИО-а у којем је приликом успоставе финансијског управљања и контроле у пословном процесу „праћење реализације уговора“ идентификован ризик који се огледа у томе да квалитет испоручене робе/услуга не одговара условима дефинисаним у уговорима. У циљу елиминације/смањења идентификованог ризика у УИО-у се предузимају мјере кроз провођење интерних контрола.

3.2. Тренутно стање у ревидираној области

У наставку је дата оцјена тренутног стања у предметној области на основу прикупљених и анализираних података и информација из институција БиХ из узорка (у даљем тексту: институције БиХ).

Имајући у виду степен реализације препорука приказаних у Поглављу 3.1. може се констатовати да су СМ БиХ и институције БиХ предузимале активности на унапређењу стања у ревидираној области. Међутим, ниједна од датих препорука није у потпуности реализована тако да је констатован ограничен напредак у ревидираној области. Како би се стање могло оцијенити као задовољавајуће СМ БиХ и институције БиХ требају уложити додатне напоре како би обезбиједили ефикасно управљање реализацијом уговора о јавним набавкама.

Остварен је ограничен напредак у погледу успоставе транспарентног и поузданог система праћења и контроле реализације уговора о јавним набавкама. Усвајањем Закона о измјенама и допунама Закона о јавним набавкама утврђена је обавеза уговорним органима – институцијама БиХ да објаве основне елементе уговора као и све измјене до којих дође у току реализације уговора на порталу јавних набавки. С новим законским одредбама обезбијеђена је успостава евиденција која нуди могућност увида на једном мјесту у податке о реализацији уговора/основних елемената уговора. Међутим, успостављене евиденције у склопу портала јавних набавки не нуде могућност увида у садржаје закључених уговора, 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 послужити потенцијалним понуђачима као основ за креирање понуда у поступцима набавки по којима је предвиђено закључивање оквирних споразума, односно за набавке роба и услуга за које се не могу планирати прецизне количине. Наиме, приликом креирања понуда, потенцијални понуђачи одређују цијене сваке робе и услуге која се набавља на основу дефинисаних количина у тендерској документацији које се планирају реализовати током трајања оквирног споразума. У условима када сами уговорни органи често не процјењују потребе за робама и услугама на задовољавајући начин, омогућавањем увида потенцијалним понуђачима у историјске податке о претходним потрошњама роба и услуга по оквирном споразуму, исти би могли бити у прилици да своје понуде креирају на бази реалнијих показатеља (претходних реализација), а институције да добију повољније понуде.

Додатни недостатак у вези с успостављеном евиденцијом о реализацији представља и поузданост унесених података, што је узроковано одсуством одговарајућих контролних механизма. С тим у вези, на нивоу институција БиХ није дефинисано контролно тијело које би проводило контроле исправности објављених података од стране институција БиХ. Такође, постојећи системи финансијског управљања и даље се не користе у сврху унапређења надзора/контроле над финансијским и количинским реализацијама уговора. Институцијама БиХ је на располагању модул у склопу ИСФУ система. Међутим, овај модул услијед техничких ограничења тренутно нуди могућност финансијског

праћења реализације уговора о јавним набавкама, али не и праћења количинске реализације уговора.

На нивоу институција БиХ нису обезбијеђене смјернице институцијама за управљање процесом реализације уговора с инструкцијама и упутствима којима би се на системски начин уредиле све радње у вези с реализацијом уговора о јавним набавкама. С друге стране, на нивоу појединачних институција БиХ забиљежен је напредак по питању уређења процеса реализације уговора. Наиме, институције БиХ су интерним актима уредиле низ радњи везаних за реализацију уговора, почев од дефинисања одговорности, пријема роба и услуга, до евидентирања.

Институције БиХ су оствариле напредак у погледу хронолошког документовања предузетих радњи током реализације уговора. Такође, остварен је напредак у погледу успоставе збирних евиденција о количинским и финансијским реализацијама уговора. С тим у вези, институције БиХ користе помоћне евиденције за количинско и финансијско праћење реализације уговора. Неке од ових евиденција нуде могућност праћења свих уговора на једном мјесту док се у другим случајевима воде засебне помоћне евиденције за сваки уговор/оквирни споразум.

Институције БиХ су оствариле напредак и у погледу успоставе процедура комисијског пријема роба и услуга. Иако све институције нису дефинисале за које робе и услуге се врши комисијски пријем роба у складу с препорукама ревизије, остварен је значајан напредак у односу на стање у првобитном извјештају у коме је констатовано да већина институција није имала уопште успостављене процедуре пријема роба и услуга.

Тим ревизије учинка:

Никола Јокић, с.р.
Вођа тима

Радивоје Јеремић, с.р.
Руководилац Одјељења за контролу
квалитета, методологију и планирање
ревизије учинка

Јасмина Зуко, с.р.
Чланица тима

Број: 07-16-1-1137/23

ПРИЛОЗИ

- Прилог 1. Преглед извјештаја ревизије учинка који су били предметом праћења реализације препорука

Прилог 1. Преглед извјештаја ревизије учинка који су били предметом праћења реализације препорука

Слика број 3.

2010. година – Први извјештај праћења	• Процес запошљавања државних службеника
2014. година – Други извјештај праћења	• Набавка рачунарске опреме • Управљање трошковима закупа за рад и смјештај институција БиХ • Стамбено збрињавање повратника • Вишегодишња капитална улагања институција БиХ • Управљање возним парком у институцијама БиХ • Управљање засновано на резултатима кроз планове и извјештаје институција Савјета министара
2016. година – Трећи извјештај праћења	• Рад комисија институција БиХ • Услови за ефикасну и ефективну контролу ПДВ-а и присилну наплату дуга • Управљање робом одузетом у царинским поступцима • Ефикасност FIRA-е у привлачењу иностраних инвестиција у БиХ • Резултати реформе јавне управе • Претпоставке за ефикасан рад Агенције за превенцију корупције и координацију борбе против корупције • Телекомуникациона рјешења у институцијама БиХ • Управљање уговорима о дјелу и уговорима о привременим и повременим пословима
2017. година - Четврти извјештај праћења	• Издаци за судске спорове • Контрола ваздушног саобраћаја БиХ
2018. година - Пети извјештај праћења	• Расподјела и коришћење средстава текуће резерве • Смјештај активних војних лица у Министарству одбране
2019. година - Шести извјештај праћења	• Енергетска ефикасност у институцијама БиХ • Успостава јавних интерних финансијских контрола (PIFC-а) у институцијама БиХ

2020. година - Седми извјештај праћења	•Транспарентност рада институција Босне и Херцеговине •Ефикасност система деминирања у Босни и Херцеговини
2021. година - Осми и девети извјештај праћења	•Управљање грантовима у институцијама Босне и Херцеговине •Активности институција БиХ за провођење заштите и спашавања у природној или другој несрећи
2022. година - Десети и једанаести извјештај праћења	•Управљање имовином и трошковима смјештаја у дипломатско-конзуларним представништвима БиХ •Управљање царинским терминалима
2023. година - Дванаести и тринаести извјештај праћења	•Планирање буџетских расхода у институцијама БиХ •Електронско пословање у институцијама БиХ-успостава и примјена

Извор: Канцеларија за ревизију