



**GLAVNA SLUŽBA  
ZA REVIZIJU JAVNOG SEKTORA  
REPUBLIKE SRPSKE**

78000 Banja Luka, Vuka Karadžića 4  
Republika Srpska, BiH  
Tel: +387(0)51/247-408  
Faks: +387(0)51/247-497  
e-mail: revizija@gsr-rs.org

---

**Izveštaj revizije učinka**  
**UPRAVLJANJE JAVNIM NABAVKAMA U REPUBLICI SRPSKOJ**

**Broj: RU003-16**

**Banja Luka, jul 2017. godine**



## SADRŽAJ

<b>LISTA SKRAĆENICA .....</b>	<b>2</b>
<b>PREDGOVOR.....</b>	<b>3</b>
<b>REZIME.....</b>	<b>5</b>
<b>1. UVOD.....</b>	<b>7</b>
<b>1.1. Pozadina i motivi revizije .....</b>	<b>7</b>
<b>1.2. Svrha revizije i revizorska pitanja.....</b>	<b>9</b>
<b>1.3. Dizajn i metodološki okvir.....</b>	<b>10</b>
1.3.1. Obim revizije i ograničenja .....	10
1.3.2. Izvori revizijskih dokaza.....	11
1.3.3. Metode prikupljanja i analize dokaza.....	11
1.3.4. Kriterijumi revizije .....	12
<b>1.4. Sadržaj i struktura .....</b>	<b>12</b>
<b>2. OPIS PREDMETA REVIZIJE .....</b>	<b>13</b>
<b>2.1. Opis predmeta revizije .....</b>	<b>13</b>
<b>2.2. Pravna regulativa, uloge, nadležnosti i odgovornosti institucija         karakterističnih za posmatranu oblast .....</b>	<b>13</b>
<b>3. NALAZI.....</b>	<b>14</b>
<b>3.1. Reformske aktivnosti Vlade RS u sistemu javnih nabavki .....</b>	<b>15</b>
3.1.1. Opredjeljenja, strateški ciljevi i mjere Vlade RS u oblasti javnih nabavki.....	16
3.1.2. Podjela uloga i nadležnosti između odgovornih institucija, te smjernice i uputstva Vlade RS u oblasti javnih nabavki.....	18
3.1.3. Mehanizmi kontrole, praćenja i ocjene ostvarenih rezultata u oblasti javnih nabavki od strane Vlade RS .....	20
<b>3.2. Upravljanje javnim nabavkama u ugovornim organima.....</b>	<b>22</b>
3.2.1. Pozicioniranje poslova javnih nabavki u ugovornim organima .....	22
3.2.2. Godišnje planiranje i transparentnost javnih nabavki u ugovornim organima.....	25
3.2.3. Praćenje i analiza javnih nabavki .....	27
3.2.4. Izvještavanje o javnim nabavkama i ostvarenim rezultatima.....	29
<b>4. ZAKLJUČCI.....</b>	<b>31</b>
<b>5. PREPORUKE .....</b>	<b>34</b>
<b>6. PRILOZI UZ IZVJEŠTAJ .....</b>	<b>37</b>



## UPRAVLJANJE JAVNIM NABAVKAMA U REPUBLICI SRPSKOJ

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je, na osnovu Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske, a u skladu sa ISSAI okvirom revizije za javni sektor, provela reviziju učinka „Upravljanje javnim nabavkama u Republici Srpskoj“.

Svrha ove revizije je da, na nivou Vlade Republike Srpske i odabranih ugovornih organa, ispita ispunjenost pretpostavki i ključne prepreke i probleme u uspostavljanju djelotvornog koncepta javnih nabavki kao osnove za uspješno upravljanje javnim nabavkama.

Provedena revizija je dominantno obuhvatila Vladu Republike Srpske, koja ima ključnu ulogu u kreiranju djelotvornog sistema javnih nabavki, te Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite, Ministarstvo prosvjete i kulture, Ministarstvo za izbjeglice i raseljena lica, Ministarstvo uprave i lokalne samouprave i Poresku upravu kao odabrane ugovorne organe. Dodatni podaci i informacije su prikupljeni u Ministarstvu finansija, Ministarstvu pravde, Fondu zdravstvenog osiguranja i Univerzitetskom kliničkom centru.

Vremenski period obuhvaćen ovom revizijom je od 2014. do 2016. godine.

Rezultati istraživanja su prikazani u ovom Izvještaju.

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske, u skladu sa odredbama Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske, dostavila je Nacrt izvještaja Generalnom sekretarijatu Vlade Republike Srpske, Ministarstvu zdravlja i socijalne zaštite, Ministarstvu prosvjete i kulture, Ministarstvu za izbjeglice i raseljena lica, Ministarstvu uprave i lokalne samouprave, Poreskoj upravi, Ministarstvu finansija, Ministarstvu pravde, Fondu zdravstvenog osiguranja i Univerzitetskom kliničkom centru Republike Srpske.

Na Nacrt izvještaja primjedbe i komentare su dostavili Ministarstvo pravde i Poreska uprava Republike Srpske. Generalni sekretarijat Vlade i Ministarstvo finansija Republike Srpske nisu dostavili primjedbe na Nacrt izvještaja. Ostali revidirani subjekti nisu imali primjedbi na Nacrt izvještaja. U Izvještaju revizije nije bilo korekcija u odnosu na Nacrt izvještaja iz razloga što primjedbama i komentarima nisu ponuđeni novi argumenti, niti protivargumenti na temelju kojih bi revizija mogla izvršiti korekcije u Izvještaju revizije, a što bi uticalo na konačne zaključke i preporuke.

Izvještaj je dostavljen svim institucijama kojima se u skladu sa Zakonom o reviziji javnog sektora Republike Srpske treba dostaviti. Izvještaj je dostupan javnosti putem internet stranice Glavne službe za reviziju javnog sektora Republike Srpske, [www.gsr-rs.org/](http://www.gsr-rs.org/).

Izvještaj sadrži preporuke upućene Vladi Republike Srpske i ugovornim organima. Implementacijom ovih preporuka moguće je stvoriti preduslove za unapređenje upravljanja javnim nabavkama u Republici Srpskoj.

Glavni revizor Glavne službe za reviziju javnog sektora Republike Srpske donio je Odluku da se provede ova revizija učinka. Reviziju je proveo revizorski tim u sastavu Mladenko Marković, vođa revizorskog tima i Slađana Jagodić, član revizorskog tima.

Glavni revizor

Dr Duško Šnjegota, s.r.

## LISTA SKRAĆENICA

ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institutions
INTOSAI	International Organisation of Supreme Audit Institutions
RS	Republika Srpska
BiH	Bosna i Hercegovina
EU	Evropska unija
NS RS	Narodna skupština Republike Srpske
GSRJS RS	Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske
VRI	Vrhovna revizorska institucija
Vlada RS	Vlada Republike Srpske
ZJN	Zakon o javnim nabavkama
AJN BiH	Agencija za javne nabavke Bosne i Hercegovine
KRŽ BiH	Kancelarija za rješavanje žalbi Bosne i Hercegovine
MZSZ	Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite Republike Srpske
MPK	Ministarstvo prosvjete i kulture Republike Srpske
MULS	Ministarstvo uprave i lokalne samouprave Republike Srpske
MIRL	Ministarstvo za izbjegla i raseljena lica Republike Srpske
MUP	Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srpske
PU RS	Poreska uprava Republike Srpske
FZO RS	Fond zdravstvenog osiguranja Republike Srpske
UKC RS	Univerzitetski klinički centar Republike Srpske
3"E"	Efektivnost, efikasnost i ekonomičnost
KM	Konvertibilna marka
PDV	Porez na dodatu vrijednost
BDP	Bruto domaći proizvod

## PREDGOVOR

Prema ISSAI okviru revizije, revizija javnog sektora podrazumijeva tri vrste revizije: reviziju finansijskih izvještaja, reviziju usklađenosti i reviziju učinka.<sup>1</sup>

Revizije učinka koje provode VRI su nezavisna, objektivna i pouzdana ispitivanja vlade, vladinih i drugih institucija javnog sektora odnosno programa, aktivnosti i procesa u nadležnosti vlade i vladinih institucija u pogledu ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti. Principi ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti mogu se definisati na sljedeći način:<sup>2</sup>

- Princip ekonomičnosti podrazumijeva svođenje troškova resursa na najmanju moguću mjeru. Korišteni resursi trebaju biti na raspolaganju pravovremeno, u odgovarajućoj količini i uz odgovarajući kvalitet te po najboljoj cijeni.
- Princip efikasnosti podrazumijeva najbolje moguće iskorištavanje raspoloživih resursa. Vezan je za odnos korištenih resursa i izlaznih vrijednosti ostvarenih u pogledu količine, kvaliteta i rokova.
- Princip efektivnosti odnosi se na ispunjavanja postavljenih ciljeva i postizanje predviđenih rezultata.

Pored termina revizija učinka, u teoriji i praksi revizije pojavljuju se i drugi termini, kao revizija uspjeha/ uspješnosti, revizija ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti (revizija 3E) i revizija vrijednosti za novac. Pomenuti termini u revizijskoj terminologiji suštinski imaju isto značenje.

U osnovi, revizijom učinka daje se odgovor na sljedeća pitanja:

- da li se rade pravi poslovi;
- da li se poslovi rade na pravi način.

Revizija efektivnosti daje odgovor na pitanje da li se rade pravi poslovi, a revizija ekonomičnosti i efikasnosti da li se poslovi rade na pravi način.

„Osnovni cilj revizije učinka je promocija ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti. Ona takođe doprinosi odgovornosti i transparentnosti.

ISSAI 300

Mandat revizije učinka po pravilu je regulisan zakonom koji tretira reviziju javnog sektora. Pravni osnov za provođenje revizije učinka sadržan je u odredbama Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske (u daljem tekstu Zakon). U odredbama zakona regulisano je da je Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske obavezna da vrši:

- finansijsku reviziju;
- reviziju učinka;
- druge specifične revizije.

U dijelu koji se odnosi na reviziju učinka zakon reguliše sljedeće:

„Glavna služba za reviziju, u skladu sa ovim zakonom i standardima revizije za javni sektor, sprovodi reviziju učinka, a na osnovu nadležnosti iz člana 13. ovog zakona.

---

<sup>1</sup> ISSAI 100 paragraf 22

<sup>2</sup> ISSAI 300 paragraf 11

Revizija učinka je aktivnost Glavne službe za reviziju koja podrazumijeva ispitivanje aktivnosti, programa i projekata u nadležnosti Vlade Republike Srpske i institucija javnog sektora u pogledu ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti.

Rezultate revizije učinka Glavna služba za reviziju prezentuje posredstvom konačnog izvještaja o sprovedenoj reviziji učinka.

Vlada RS i revidirane institucije obavezni su da u roku od 60 dana od dana prijema konačnog izvještaja o sprovedenoj reviziji učinka sačine Akcioni plan za sprovođenje preporuka revizije učinka i da ga dostave Glavnoj službi za reviziju i nadležnom skupštinskom odboru radi praćenja sprovođenja datih preporuka“.

Odredbe zakona koje se odnose na planiranje i pristup reviziji, implementaciju revizije, ovlašćenja za prikupljanje podataka i informacija i izvještavanje o reviziji, primjenjuju se kako na finansijsku reviziju tako i na reviziju učinka.

Institucije javnog sektora (Vlada RS, ministarstva, vladine agencije, jedinice lokalne samouprave, javna preduzeća, javne ustanove i drugi) u izvršavanju osnovnih funkcija utvrđenih zakonima i drugim propisima angažuju raspoložive resurse (personalne, materijalne, finansijske i druge).

Institucije javnog sektora koje izvršavaju povjerene im funkcije imaju javnu odgovornost za svoj rad prema Narodnoj skupštini Republike Srpske i javnosti uopšte. Javna odgovornost podrazumijeva da Narodna skupština Republike Srpske i javnost imaju pravo i potrebu da budu informisani o radu institucija javnog sektora. Narodna skupština Republike Srpske, poreski obveznici i javnost ispoljavaju interesovanje da li su resursi koje su institucije javnog sektora angažovale obavljajući osnovne funkcije, uključujući i budžetska sredstva, korišćeni uz uvažavanje principa ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti. Na ovaj zahtjev Narodne skupštine Republike Srpske i javnosti odgovor ne može u potpunosti dati finansijska revizija te je, u cilju ispunjavanja zahtjeva Narodne skupštine Republike Srpske i javnosti, potrebna revizija učinka. Ova revizija će nezavisno i profesionalno utvrditi da li se institucije javnog sektora prilikom izvršavanja osnovnih funkcija pridržavaju principa ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti.

Izvještaji revizije učinka, kao osnovni proizvod revizijskog procesa, su dobra osnova za promjene u organizaciji, načinu funkcionisanja i upravljanju resursima, zatim kvalitetnijim i korisnički orjentisanim uslugama, kao i za podizanje javne odgovornosti na viši nivo. Izvještaji revizije učinka su i u funkciji promovisanja dobrog upravljanja i javnosti rada institucija javnog sektora.

Upravljanje javnim sektorom podrazumijeva i unapređenje efikasnosti i efektivnosti rada javnih institucija. Reviziju učinka treba posmatrati kao institucionalni instrument upravljanja javnim sektorom. U uslovima kada raspoložemo oskudnim resursima i kada je evidentan jaz između raspoloživih resursa i potreba, a posebno u uslovima reformi u mnogim segmentima i strukturama javnog sektora, revizija učinka posebno dobija na značaju.



## REZIME

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je na osnovu Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske, a u skladu sa ISSAI standardima revizije, provela reviziju učinka „Upravljanje javnim nabavkama u Republici Srpskoj“.

Svrha ove revizije je da, na nivou Vlade RS i odabranih ugovornih organa, ispita ispunjenost pretpostavki i ključne prepreke i probleme u uspostavljanju djelotvornog koncepta javnih nabavki kao osnove za uspješno upravljanje javnim nabavkama.

U skladu sa svrhom revizije, utvrđeno je osnovno revizijsko pitanje na koje je revizija tražila odgovor: Da li su Vlada RS i ugovorni organi obezbijedili odgovarajuće pretpostavke i uspostavili ambijent za djelotvorno funkcionisanje sistema javnih nabavki?

Rezime nalaza, zaključaka i preporuka ove revizije dajemo u nastavku.

Nalazi revizije pokazuju da su opredjeljenja nadležnih institucija RS u oblasti javnih nabavki parcijalnog karaktera i iskazana u brojnim aktima poput Strategije borbe protiv korupcije, resornim strategijama u oblasti zdravstva, ekonomskim politikama i programima ekonomskih reformi, zaključcima Vlade RS itd. Opredjeljenja i konkretne mjere proistekle iz njih nisu bazirane na prethodno izvršenim detaljnim ispitivanjima stanja i problema u oblasti javnih nabavki. Veze između ciljeva koji se žele postići i konkretnih mjera i aktivnosti su nejasne. Iskazana opredjeljenja i donesene mjere nisu praćene odgovarajućim smjernicama i uputstvima za njihovo sprovođenje, usljed čega se njihova realizacija stihijski odvijala. Kako ni realizacija preduzetih mjera nije praćena na adekvatan način, ostvareni rezultati su uglavnom nepoznati, ali i neizvjesni. Vlada RS nije dala ni jasne smjernice u pogledu generalne organizacije poslova javnih nabavki u ugovornim organima, organizacije i funkcionisanja jedinica za implementaciju projekata, izbora procedura javnih nabavki i sl. Izostao je sistemski pristup u razmatranju potencijalnih oblasti u kojima bi centralizacija javnih nabavki bila opravdana i izvodljiva. Vlada RS je dobijala samo parcijalne podatke o javnim nabavkama putem davanja različitih saglasnosti, informacija o realizaciji projekata, izvještaja o radu institucija i sl. Iste nije koristila za generalno sagledavanje i analize stanja u ovoj oblasti. U oblasti zdravstva centralizacija se odvijala stihijski, dok je u drugim oblastima centralizacija uglavnom bila na ad hok osnovi, najčešće putem pojedinačnih nabavki koje se finansiraju iz kreditnih sredstava.

Javne nabavke nisu na adekvatan način organizaciono pozicionirane u ugovornim organima, a ni popunjenost radnih mjesta nije na potrebnom nivou. Poslovi javnih nabavki često nisu definisani na konzistentan i usaglašen način unutar različitih internih akata. Interni akti se ne ažuriraju pravovremeno i u skladu sa promjenama propisa ili organizacije rada. Ugovorni organi su fokusirani na ispunjavanje propisanih pravnih normi u ovoj oblasti. Planiranje javnih nabavki u ugovornim organima se uglavnom svodi na donošenje godišnjeg plana javnih nabavki, a sam postupak je formalnog karaktera i, po pravilu, nije dokumentovan, niti jasno povezan sa planiranjem budžeta i rada institucije. Evidencije o javnim nabavkama u ugovornim organima su parcijalne, međusobno nepovezane i ne omogućavaju sveobuhvatan uvid u funkcionisanje javnih nabavki. Sačinjeni izvještaji o javnim nabavkama su uglavnom bazirani na propisanim obavezama i sadrže kvantitativne podatke o broju i vrijednosti sprovedenih javnih nabavki, bez ukazivanja na eventualne probleme, njihove uzroke i način prevazilaženja.

Na osnovu prezentovanih nalaza utvrđen je osnovni zaključak ove revizije učinka da Vlada RS i ugovorni organi nisu u dovoljnoj mjeri ispunili preduslove i uspostavili sistem javnih nabavki koji će osigurati djelotvornost javnih nabavki. Osnovni zaključak je proistekao iz niza specifičnih zaključaka. Sistem javnih nabavki u RS funkcioniše u uslovima nepostojanja usaglašenog i sveobuhvatnog strateškog okvira, kao bitnog preduslova njegove djelotvornosti. Za mjere koje su proistekle iz strateških ili ad hok

opredjeljenja, Vlada RS nije izradila smjernice za njihovo sprovođenje, niti je identifikovala potrebne resurse, način njihovog obezbjeđenja i sl. Vlada RS nije uspostavila odgovarajuće mehanizme prikupljanja podataka i informacija, kontrole, praćenja i ocjene ostvarenih rezultata prilikom realizacije strateških ciljeva i mjera u oblasti javnih nabavki, te samim tim nema sveobuhvatan uvid u probleme i funkcionisanje javnih nabavki u ugovornim organima RS i efekte sprovedenih mjera. Ugovorni organi poslove javnih nabavki nisu organizaciono i kadrovski pozicionirali na odgovarajući način u kontekstu njihovog jasnog i sveobuhvatnog uređenja kroz interne akte i obezbjeđenje dovoljnih i edukovanih kadrova. Godišnje planiranje javnih nabavki, po pravilu, nije ni formalno ni suštinski dio poslovnog i finansijskog planiranja u ugovornim organima. Ugovorni organi ne prate javne nabavke kontinuirano kroz sve faze, niti vode zbirne i detaljne evidencije o javnim nabavkama koje bi omogućile adekvatne analize i ocjene postojećeg načina funkcionisanja javnih nabavki. Izvještavanje o javnim nabavkama je sporadično, uglavnom sa kvantitativnim podacima bez analiza i ocjene stanja i ukazivanja na posljedice takvog stanja.

Nalazi revizije i definisani zaključci ukazuju na postojanje značajnog prostora za unapređenje u oblasti javnih nabavki. U skladu sa nalazima i zaključcima, revizija nudi preporuke čije provođenje bi trebalo da obezbijedi pretpostavke za djelotvornije funkcionisanje sistema javnih nabavki u RS, te uspješnije upravljanje javnim nabavkama u ugovornim organima. Preporuke u ovom izvještaju su date u skladu sa nadležnostima institucija kojima su upućene.

Vladi RS se upućuju sljedeće preporuke:

- Da na temelju prethodno provedenih detaljnih i integralnih ispitivanja i analiza problema i mogućnosti u oblasti javnih nabavki, obezbijedi jasna, konzistentna i cjelovita strateška opredjeljenja.
- Da definiše potrebne mjere i aktivnosti na bazi utvrđenih strateških opredjeljenja i ciljeva koji se žele postići u oblasti javnih nabavki, te odgovarajuće analize stanja i problema u ovoj oblasti. Takođe, da uspostavi odgovarajuće mehanizme prikupljanja potrebnih podataka, praćenja i kontrole realizacije definisanih mjera i aktivnosti, te ocjene ostvarenih rezultata i postignutih ciljeva.

Preporuke ugovornim organima su sljedeće:

- Da poslove javnih nabavki adekvatno organizaciono pozicioniraju unutar institucije, te obezbijede potrebne kadrove i njihov profesionalni razvoj.
- Da poslove javnih nabavki u svim fazama uredi kroz interne akte na sveobuhvatan, konzistentan i usaglašen način, kako bi ti poslovi na odgovarajući način bili integrisani u ukupno funkcionisanje institucije.
- Da, na osnovu sveobuhvatnog uređenja poslova javnih nabavki u internim aktima, obezbijede njihovo pravilno razumijevanje i potreban angažman svih zaposlenih u cilju odgovarajuće raspodjele odgovornosti i nesmetanog i pravovremenog obavljanja definisanih poslova.

## 1. UVOD

### 1.1. Pozadina i motivi revizije

Javne nabavke su važna ekonomska aktivnost institucija javnog sektora, koja je naročito ranjiva na loš menadžment, prevaru i korupciju. Upravo zbog finansijskog interesa, kao i bliske interakcije između javnog i privatnog sektora u ovoj oblasti, javne nabavke predstavljaju područje visokog rizika.

Iz tog razloga, efektivan sistem javnih nabavki ima stratešku ulogu u vladama za izbjegavanje lošeg upravljanja i rasipanje javnih sredstava<sup>3</sup>. Napori za poboljšanje upravljanja i integriteta u javnim nabavkama doprinose ekonomičnijem, efikasnijem i efektivnijem upravljanju javnim resursima, odnosno novcem poreskih obveznika<sup>4</sup>.

Protokom vremena došlo je do promjene shvatanja da javne nabavke nisu obična činovnička aktivnost koja se svodi samo na sprovođenje propisane administrativne procedure, već da su moćan strateški instrument ekonomskog razvoja i ostvarenja niza pojedinačnih ekonomskih i društvenih politika, kao što su: otvaranje tržišta, stimulisanje razvoja malih i srednjih preduzeća, promocija socijalne uključenosti, fer trgovina, promocija inovacija, zaštita životne sredine (tzv. „zelene nabavke“) i drugih, a fokus se pomjerao sa regulisanja postupaka dodjele ugovora na strateško upravljanje cijelim ciklusom nabavki (od faze planiranja, preko nadmetanja i ocjene ponuda, do realizacije i kontrole), uz očuvanje integriteta i sprečavanje korupcije.<sup>5</sup>

Regulativa uspostavlja pravila, ali ne obezbjeđuje politike, strateška opredjeljenja ili indikatore uspješnosti sistema javnih nabavki.<sup>6</sup> Reformske aktivnosti na međunarodnom i domaćem nivou u proteklom periodu ukazuju da sama regulativa nije dovoljna za dobro upravljanje javnim nabavkama i da je potrebno preduzimati mjere za unapređenje u cijelom sistemu javnih nabavki. Shodno tome, država treba kontinuirano svojim opredjeljenjima, smjernicama, jasnim pravilima i uputstvima da radi na povećanju efektivnosti, efikasnosti, ekonomičnosti i transparentnosti sistema javnih nabavki, a sve u cilju odgovornijeg trošenja novca poreskih obveznika i unapređenja upravljanja javnim finansijama. Upravo je unapređenje upravljanjem javnim finansijama i efikasnosti javnih investicija označeno kao jedno od najvažnijih reformskih stubova u razvojnim dokumentima<sup>7</sup> RS.

Takođe, sami ugovorni organi trebaju javne nabavke shvatiti kao važan segment svog ukupnog funkcionisanja i ostvarenja zadatih ciljeva.

U RS u proces javnih nabavki uključena je 841 institucija javnog sektora koje su registrovane kao ugovorni organi u RS, te se angažuje značajan dio BDP-a (oko 4,3%), odnosno oko 400 miliona KM na godišnjem nivou.<sup>8</sup> Javne nabavke koje se finansiraju iz budžeta RS iznose oko 74 miliona KM godišnje, što čini oko 4% budžeta<sup>9</sup>. Vrijednosti javnih nabavki su znatno veće ako se uzmu u obzir i javne nabavke iz kapitalnih investicija RS koje se najvećim dijelom finansiraju međunarodnim kreditnim i grant sredstvima. Na ove nabavke se uglavnom primjenjuju međunarodna pravila i procedure za sprovođenje javnih nabavki (npr. Svjetske banke). Iste nisu obuhvaćene budžetom RS, niti je na njih stavljen poseban naglasak u izvještajima AJN BiH. Prema podacima koje je GSRJS RS

---

<sup>3</sup> Principles for Integrity in Public Procurement, OECD, 2009

<sup>4</sup> Recommendation on Enhancing Integrity in Public Procurement, OECD, 2009

<sup>5</sup> Prilog broj 1 – Lista referenci

<sup>6</sup> A Strategy for Improving Public Procurement, International Trade Centre UNCTAD/WTO, 9<sup>th</sup> International Anti-Corruption Conference, Durban, South Africa, 10-15 October 1999

<sup>7</sup> Ekonomska politika RS za 2016. godinu i Program ekonomskih reformi RS 2016-2018

<sup>8</sup> Godišnji izvještaj Agencije za javne nabavke BiH za 2015. godinu, Sarajevo, 2016. godina

<sup>9</sup> Budžet RS za 2015. godinu (Službeni glasnik RS, broj 119/14)

prikupila putem upitnika u svim ministarstvima, fondovima socijalne sigurnosti i 3 republičke uprave<sup>10</sup>, u trogodišnjem periodu 2014-2016. godina, pomenute institucije su kroz javne nabavke zaključile ugovore u vrijednosti od 821,22 miliona KM sa PDV-om<sup>11</sup>.

Dostupni podaci o funkcionisanju sistema javnih nabavki u RS, kao i mišljenje javnosti, ukazuju na značajne nedostatke i odsustvo adekvatnog pristupa Vlade RS i ugovornih organa ovoj problematici.

Indikacije problema u javnim nabavkama su brojne i raznovrsne.

Drastičan primjer nesvrshodne javne nabavke je izgradnja kućica za naplatu putarine na magistralnom putu Banjaluka-Klašnice. Izgradnja kućica je koštala 2,1 milion KM, iste nikad nisu puštene u rad. U vezi sa ovom nabavkom vođena je istraga od strane nadležnih organa, jer prema važećim propisima naplata putarine je predviđena samo na autoputevima. Za protekle 4 godine, na tom dijelu puta, zabilježeno je između 15 i 20 saobraćajnih nezgoda godišnje. U toku je postupak za njihovo uklanjanje, te dovođenje magistralnog puta u projektovano stanje. Tek nakon završetka tih radova, biće poznata i cijena njihovog uklanjanja, odnosno ukupan iznos „bačenih“ sredstava poreskih obveznika.

Revizije učinka provedene u prethodnom periodu ukazuju na probleme u javnim nabavkama u različitim oblastima:

- Neadekvatna i usporena realizacija procedura u planiranju, provođenju i praćenju ugovora u projektu Hitna pomoć oporavka od poplava su dale za rezultat da u trenutku kada se isti trebao završiti svega ¼ predviđenih mjera je bila u postupku realizacije, odnosno isti je trebao da bude završen prije katastrofalnih poplava u maju 2014. godine što bi vrlo vjerovatno dalo za rezultat da nastala šteta od ove elementarne nepogode bude daleko manja. Prilikom ugovaranja izvođenja radova u projektu Hitna pomoć oporavka od poplava je došlo do drastičnog povećanja jediničnih cijena radova u odnosu na prethodni period<sup>12</sup>;
- Javnim nabavkama u izgradnji i rekonstrukciji lokalne putne mreže se ne pristupa na osnovu detaljne analize i neophodne dokumentacije. Ugovaranje nije zasnovano na ispunjenosti prethodnih uslova i radnji za zaključivanje ugovora o građenju. Ugovori uglavnom sadrže opšte uslove za zaključivanje ugovora o građenju, ali se ne navode detaljno svi elementi, prava i obaveze ugovornih strana, kao i zaštita javnog novca i interesa<sup>13</sup>;
- Procesu nabavki vozila i znavljanju voznog parka institucija Vlade RS nisu prethodile sveobuhvatne analize koje bi podrazumijevale analizu stanja postojećih službenih vozila, iskorišćenosti službenih vozila, uticaj stanja službenih vozila na funkcionisanje institucija, uticaj novih nabavki na ekonomičnu i efikasnu upotrebu službenih vozila u budućem periodu i na osnovu njih utvrđivanje potreba za novim nabavkama. Pošto su izostale ove analize, revizija pokazuje da su se u posmatranom periodu nabavljala vozila iste vrste i tipa sa različitim i varijabilnim nabavnim cijenama upravo zbog nepostojanja jedinstvenih pravila i njihove primjene, sa različitim i varijabilnim pokazateljima ekonomičnosti i efikasnosti njihove upotrebe<sup>14</sup>.

---

<sup>10</sup> Poreska uprava RS, Republička uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove RS i Republička uprava za inspeksijske poslove RS

<sup>11</sup> Prilog broj 2 – Podaci o vrijednosti zaključenih ugovora u javnim nabavkama u RS prema Agenciji za javne nabavke BiH i upitniku Glavne službe za reviziju javnog sektora RS

<sup>12</sup> Detaljnije pogledati Izvještaj revizije učinka „Prevenција od poplava“

<sup>13</sup> Detaljnije pogledati Izvještaj revizije učinka: „Upravljanje izgradnjom i rekonstrukcijom lokalne putne mreže“

<sup>14</sup> Detaljnije pogledati Izvještaj revizije učinka: „Ekonomičnost i efikasnost upotrebe službenih vozila Vlade RS“

Različiti aspekti problema u javnim nabavkama u brojnim ugovornim organima uočljivi su i u izvještajima GSRJS RS o provedenoj finansijskoj reviziji<sup>15</sup>.

Mediji i nevladine organizacije ukazuju na neekonomičnost i nesvršishodnost brojnih nabavki, ali i veoma izraženo nepoštovanje temeljnog načela transparentnosti u sistemu javnih nabavki.

Sve gore navedeno ukazuje na potrebu za sprovođenje revizije učinka na temu javnih nabavki koja će imati poseban osvrt na upravljački aspekt ove problematike, kako od strane Vlade RS, tako i od ugovornih organa u RS.

## 1.2. Svrha revizije i revizorska pitanja

Revizijski problem je ispunjenost preduslova za uspostavljanje djelotvornog sistema javnih nabavki u RS i uspješnog upravljanja javnim nabavkama na nivou Vlade RS i ugovornih organa u RS.

Svrha ove revizije je da, na nivou Vlade RS i odabranih ugovornih organa, ispita ispunjenost pretpostavki i ključne prepreke i probleme u uspostavljanju djelotvornog koncepta javnih nabavki kao osnove za uspješno upravljanje javnim nabavkama. Takođe, da sagleda osnovne uzroke tih problema, te ukaže na moguće posljedice neadekvatnog pristupa.

U ovoj reviziji učinka je korištena kombinacija sistemskog i problemskog pristupa.

Sistemski pristup polazi od pretpostavke da javne nabavke predstavljaju određeni sistem, za čije uspješno funkcionisanje je potrebno ispuniti odgovarajuće pretpostavke, što je bio predmet ispitivanja u ovoj reviziji.

Kroz problemski pristup revizija je ispitivala prepreke i probleme za uspješno upravljanje javnim nabavkama i njihove potencijale uzroke.

U tom smislu, ova revizija se bavi sljedećim osnovnim pitanjem:

### **Da li su Vlada RS i ugovorni organi obezbijedili odgovarajuće pretpostavke i uspostavili ambijent za djelotvorno funkcionisanje sistema javnih nabavki?**

U okviru ovog osnovnog pitanja, revizija je tražila odgovor na sljedeća dva pitanja i više odgovarajućih podpitanja:

1. Da li je Vlada RS na pravi način definisala i provela potrebne reforme u oblasti javnih nabavki?
  - 1.1: Da li je Vlada RS izradila odgovarajuće strateške akte i definisala mjere u oblasti javnih nabavki sa jasno utvrđenim ciljevima, aktivnostima, nosiocima i rokovima, a koji su bazirani na odgovarajućim analizama trenutnog stanja i problema u RS?
  - 1.2: Da li je Vlada RS, u oblasti javnih nabavki, jasno definisala uloge i nadležnosti odgovornih institucija, te kreirala odgovarajuće smjernice i procedure u cilju uspostavljanja uspješnog sistema javnih nabavki?
  - 1.3: Da li je Vlada RS definisala i uspostavila odgovarajuće mehanizme kontrole, praćenja i ocjene ostvarenih rezultata u oblasti javnih nabavki?

---

<sup>15</sup>[http://www.gsr.rs.org/front/reportsearch/?query=&cat=1&entity\\_type=0&report\\_period=0&report\\_year=0](http://www.gsr.rs.org/front/reportsearch/?query=&cat=1&entity_type=0&report_period=0&report_year=0)

2. Da li su ugovorni organi uspostavili neophodne preduslove za uspješno funkcionisanje sopstvenih javnih nabavki?
- 2.1: Da li su ugovorni organi na pravi način definisali i organizaciono pozicionirali poslove javnih nabavki i potrebne kadrovske resurse?
- 2.2: Da li su ugovorni organi definisali procedure i uspostavili mehanizme za adekvatno godišnje planiranje i transparentnost javnih nabavki?
- 2.3: Da li su ugovorni organi na pravi način definisali procedure i uspostavili mehanizme za praćenje i analize funkcionisanja javnih nabavki?
- 2.4: Da li su izvještavanje i ocjena rezultata u ugovornim organima uređeni i uspostavljeni na način da predstavljaju pouzdan i efikasan upravljački instrument?

### **1.3. Dizajn i metodološki okvir**

U ovom dijelu izvještaja predstavljeni su obim i ograničenja revizije, izvori iz kojih su prikupljeni podaci i informacije, metode prikupljanja i analize podataka i informacija i kriterijumi revizije za ocjenjivanje.

#### **1.3.1. Obim revizije i ograničenja**

U ovoj reviziji učinka izvršeno je ispitivanje i prikupljanje informacija u Vladi RS – ministarstvima i, po ukazanoj potrebi, u drugim institucijama javnog sektora<sup>16</sup>.

Putem upitnika su prikupljeni podaci iz Generalnog sekretarijata, Službe za zajedničke poslove, ministarstava, fondova socijalne sigurnosti i 3 republičke uprave. Detaljnim ispitivanjima je obuhvaćena Vlada RS, Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite, Ministarstvo prosvjete i kulture, Ministarstvo za izbjeglice i raseljena lica, Ministarstvo uprave i lokalne samouprave i Poreska uprava. Dodatni, ciljni podaci i informacije su prikupljeni u Ministarstvu finansija, Ministarstvu pravde, Fondu zdravstvenog osiguranja RS i Univerzitetском kliničkom centru RS. Ključni kriterijumi za odabir republičkog nivoa vlasti su njihove značajne nadležnosti i mogućnosti uticaja na kreiranje opšteg ambijenta u kom funkcionišu javne nabavke. Posebna pažnja je posvećena ministarstvima, naročito onima koja imaju složenu organizacionu strukturu i veliki broj ustanova u vlastitoj nadležnosti.

Sam postupak sprovođenja javnih nabavki i njegova usklađenost sa propisima je u značajnom fokusu finansijske revizije i nisu bili predmet ispitivanja u ovoj reviziji učinka, osim u mjeri i sa aspekta koja je neophodan za sagledavanje definisanog revizorskog problema.

Aktivnosti u vezi sa javnim nabavkama koje su u nadležnosti institucija na nivou BiH, poput donošenja zakonskih i podzakonskih akata, rješavanja žalbi i sl, takođe nisu predmet ispitivanja ove revizije učinka.

Revizija nije detaljnije ispitivala organizaciju i funkcionisanje javnih nabavki iz projekata koji se finansiraju iz međunarodnih kreditnih i donatorskih sredstava.

Revizija je obuhvatila period od 3 godine i to: 2014, 2015. i 2016. godinu. Važeći ZJN, koji je donio niz novina, se primjenjuje od kraja 2014. godine, tako da ovako definisan vremenski obuhvat omogućava adekvatno razumijevanje problema i davanje odgovora na definisana pitanja. Detaljna ispitivanja su vršena za 2016. godinu, imajući u vidu da ona najbolje odražava trenutno realno stanje opisane problematike. Revizija je u pojedinim

---

<sup>16</sup> Prilog 3 - Kriterijum za izbor institucija javnog sektora u uzorak revizije učinka

segmentima obuhvatila i duži vremenski period u cilju boljeg sagledavanja određenih aspekata problema.

Polazeći od svrhe revizije i raspoloživih kapaciteta, revizija se ograničila na detaljnija ispitivanja u manjem broju institucija, ali će se doneseni zaključci i preporuke, u većoj ili manjoj mjeri, odnositi na širi krug institucija.

### 1.3.2. Izvori revizijskih dokaza

Potrebni podaci, informacije i dokumentacija su dominantno prikupljeni iz sljedećih izvora:

- odabranih institucija;
- zakonskih i podzakonskih propisa;
- strateških i razvojnih akata, politika, planova i programa;
- zaključaka Vlade RS;
- instrukcija, pravilnika i smjernica;
- baza podataka, informacija i izvještaja o javnim nabavkama;
- programa/planova rada i izvještaja o radu;
- budžeta, izvještaja o izvršenju budžeta i drugih finansijskih planova i izvještaja;
- planova javnih nabavki i izvještaja o njihovoj realizaciji.

Određeni podaci, informacije i dokumentacija su se prikupljali i iz sljedećih izvora:

- prepiske i komunikacije između institucija i unutar institucija u vezi sa javnim nabavkama;
- pravilnika o organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta i pozicioniranju službenika/službe za javne nabavke u instituciji i njihovih/njenih ovlaštenja;
- izvještaja internih revizija i kontrola;
- direktiva, studija, publikacija, izvještaja i informacija vladinih, nevladinih, međunarodnih, revizijskih i drugih organizacija, a koje su se bavile ovom tematikom;
- stručne literature i naučnih radova.

### 1.3.3. Metode prikupljanja i analize dokaza

Potrebne podatke i informacije revizija je prikupljala primjenom sljedećih metoda:

- inspekcijom - pregledom dokumentacije;
- upitnicima;
- intervjuima sa predstavnicima institucija obuhvaćenih revizijom i drugih institucija iz kojih su se prikupljali podaci;
- proučavanjem zakonskih i podzakonskih propisa;
- proučavanjem međunarodnih standarda, vodiča i preporuka iz ove oblasti;
- proučavanjem direktiva, studija, publikacija, izvještaja i informacija;
- uvidom u strateška akta, planove i programe;
- uvidom u budžete, izvještaje o izvršenju budžeta i druge finansijske planove i izvještaje;
- uvidom u planove, izmjene planova i izvještaje o realizaciji planova javnih nabavki.

Analiza i vrednovanje prikupljenih revizijskih dokaza izvršena je primjenom sljedećih metoda:

- metoda statističke analize;
- metoda ekonomske analize;
- metoda indukcije i dedukcije;
- metoda analize i sinteze;
- komparativne metode;
- mapiranje procesa, postupaka i procedura;

- kvalitativne analize intervjuja, upitnika, dokumentacije, podataka i informacija;
- metoda analize studije slučaja.

#### **1.3.4. Kriterijumi revizije**

Opšti kriterijumi za ocjenu i zaključivanje o nalazima revizije proizašli su iz međunarodne i domaće regulative i prakse, iskazanih ciljeva i opredjeljenja institucija:

- Principi i ciljevi javnih nabavki koji su promovisani ZJN;
- Ciljevi i opredjeljenja definisani kroz usvojene strateške i razvojne akte, politike i zaključke Vlade RS;
- Usvojeni akcioni planovi, pravilnici, instrukcije i/ili uputstva;
- Dobre upravljačke prakse;
- Regulatorna, politika i praksa zemalja okruženja i EU;
- Direktive, standardi, smjernice i preporuke međunarodnih, revizijskih i drugih institucija u oblasti javnih nabavki.

Konkretni kriterijumi sadržani su u prezentovanim nalazima u trećem poglavlju ovog izvještaja.

#### **1.4. Sadržaj i struktura**

Ovaj izvještaj revizije učinka sadrži sljedeća poglavlja, u kojima su predstavljeni:

1. Uvod – osnovni razlozi zbog kojih se GSRJS RS opredijelila da provede reviziju učinka koja se odnosi na upravljanje javnim nabavkama u RS. U ovom poglavlju predstavljena su i revizorska pitanja, kriterijumi revizije, obim i ograničenja revizije, te izvori i metode prikupljanja podataka, kao i metode korišćene za analizu podataka.

2. Opis predmeta revizije – pravna regulatorna karakteristična za oblast upravljanja javnim nabavkama, kao i uloge, nadležnosti i odgovornosti institucija u RS u upravljanju javnim nabavkama.

3. Nalazi – koji daju odgovore na postavljeno osnovno i ostala revizorska pitanja. Nalazi revizije podijeljeni su u nekoliko podpoglavlja, u skladu sa revizorskim pitanjima.

4. Zaključci – koji su zasnovani na nalazima revizije.

5. Preporuke – date su preporuke čija implementacija bi trebalo da obezbijedi pretpostavke za uspješnije upravljanje javnim nabavkama u RS.

Na kraju ovog izvještaja revizije učinka dati su prilozi koji detaljnije prikazuju i objašnjavaju pojedine nalaze u izvještaju.



## **2. OPIS PREDMETA REVIZIJE**

### **2.1. Opis predmeta revizije**

Predmet ove revizije su aktivnosti koje je Vlada RS sprovodila u cilju preispitivanja i analize funkcionisanja javnih nabavki u RS, te adekvatnost i dovoljnost preduzetih mjera na uspostavljanju djelotvornog sistema javnih nabavki. Takođe, ispitivane su mjere i aktivnosti koje su, prije svega, ministarstava kao ugovorni organi, preduzimali na izgradnji potrebnih preduslova za uspješno upravljanje javnim nabavkama.

Djelotvoran, odnosno sistem javnih nabavki orjentisan na učinak podrazumijeva da su utvrđena i sprovedena generalna opredjeljenja i ključni pravci razvoja sistema javnih nabavki u RS koji omogućavaju visok stepen njegove učinkovitosti odnosno, visok nivo ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti sprovedenih javnih nabavki sa aspekta društva kao cjeline.

Proces javnih nabavki, u širem smislu, podrazumijeva veći broj faza, od planiranja, preko sprovođenja samog postupka<sup>17</sup>, praćenja realizacije javnih nabavki, do analize i ocjene postignutih rezultata i preduzimanja korektivnih akcija. Uspješno funkcionisanje javnih nabavki zahtijeva odgovarajuću posvećenost svim navedenim fazama u kontekstu njihove ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti.

Vlada RS, odnosno ministarstva imaju važnu ulogu u obezbjeđivanju učinkovitog sistema javnih nabavki. ZJN, kao i bilo koji drugi propis, sam po sebi ne obezbjeđuje djelotvornost javnih nabavki. Otuda je obezbjeđenje djelotvornosti javnih nabavki najznačajniji prostor za djelovanje Vlade RS i ministarstava, ali i svih drugih ugovornih organa u RS.

### **2.2. Pravna regulativa, uloge, nadležnosti i odgovornosti institucija karakterističnih za posmatranu oblast**

Pravila za postupke javnih nabavki u BiH su uređena ZJN i pratećim podzakonskim aktima.<sup>18</sup> To je izvršeno na način da su definisani prava, dužnosti, odgovornosti i pravna zaštita učesnika u postupku javne nabavke, te nadležnosti AJN BiH i KRŽ BiH. Opštim principima u ovom zakonu definisano je da ugovorni organ<sup>19</sup> je dužan da postupa transparentno, da se u postupku javne nabavke prema kandidatima ponaša jednako i nediskriminirajuće, na način da obezbijedi pravednu i aktivnu konkurenciju, sa ciljem najefikasnijeg korišćenja javnih sredstava, u vezi sa predmetom nabavke i njegovom svrhom. Navedenim zakonom definisani su početak, vrste, izbor i sprovođenje postupaka javnih nabavki, postupanje ugovornih organa, sektorski ugovorni organi, institucije za praćenje primjene zakona, pravna zaštita, itd. Takođe, definisana su i izuzeća<sup>20</sup> od njegove primjene.

---

<sup>17</sup> Postupak javnih nabavki obuhvata pokretanje javne nabavke, dostavljanje i evaluacija ponuda, izbor najpovoljnijeg ponuđača, dodjelu ugovora i slične aktivnosti predviđene Zakonom o javnim nabavkama.

<sup>18</sup> Prilog broj 1 – Lista referenci

<sup>19</sup> Član 4, stav 1. Zakona o javnim nabavkama – Ugovorni organ u smislu ovog zakona je: a) svaka institucija vlasti u BiH, Brčko Distriktu BiH, na nivou kantona, grada ili opštine (u daljem tekstu: institucija vlasti na državnom, entitetskom ili lokalnom nivou); b) pravno lice koje je osnovano za određenu svrhu s ciljem zadovoljavanja potreba od opšteg interesa, a koje nema industrijski ili komercijalni karakter, i ispunjava najmanje jedan od sljedećih uslova: 1) finansiran je, najvećim dijelom, iz javnih sredstava, ili 2) nadzor nad upravljanjem vrši ugovorni organ definisan u tački a) i b) ovog stava, ili 3) više od polovine članova skupštine, upravnog ili nadzornog odbora čine imenovani ili izabrani predstavnici ugovornih organa iz tački a) i b) ovog stava; c) asocijacija koju su formirali jedna ili više institucija vlasti ili pravnih lica definisanih u tačkama a) i b) ovog stava.

<sup>20</sup> Član 10. Zakona o javnim nabavkama (Službeni glasnik BiH, broj 39/14)

Uloge, nadležnosti, poslovi, kao uzajamni odnosi između Vlade RS i institucija javnog sektora, u kontekstu javnih nabavki, uređeni su različitim propisima poput Zakona o Vladi RS, Zakona o republičkoj upravi RS, Zakona o budžetskom sistemu RS, Poslovnika o radu Vlade RS i brojnim drugim. Značajan dio njih jasno promoviraju principe 3“E“.

Vlada RS, između ostalog, usklađuje i usmjerava rad republičkih organa uprave. Takođe, predlaže NS RS zakone, druge propise i opšte akte, strategije i planove razvoja, utvrđuje načela za unutrašnju organizaciju ministarstava i drugih republičkih organa uprave i sl.<sup>21</sup>

U ostvarivanju svojih prava, dužnosti i odgovornosti, Vlada RS može:

- a) utvrditi načelne stavove koji su obavezni za republičke organe uprave i republičke upravne organizacije o načinu sprovođenja politike, zakona, drugih propisa i opštih akata NS RS i propisa i akata Vlade RS,
- b) naložiti tim organima donošenje propisa ili preduzimanje mjera za koje su ovlašćeni, utvrđivati rokove za izvršavanje pojedinih zadataka i
- v) naložiti ispitivanje stanja u oblasti njihovog djelokruga, podnošenje izvještaja sa odgovarajućim prijedlozima.

Vlada RS može odrediti način saradnje republičkih organa uprave i republičkih upravnih organizacija u izvršavanju zadataka iz prethodnog stava, kao i način saradnje ovih organa sa jedinicama lokalne samouprave.

Vlada RS može od članova Vlade RS i drugih funkcionera zahtijevati da putem redovnih ili povremenih izvještaja o radu, podnošenjem informacija, analiza ili na drugi pogodan način blagovremeno i potpuno obavještavaju Vladu RS o stanju, pojavama i pitanjima od značaja za ostvarivanje politike i izvršavanja zakona, drugih propisa i opštih akata Narodne skupštine i propisa i akata Vlade RS.<sup>22</sup>

Zakonom o republičkoj upravi osnovani su ministarstva i drugi republički organi uprave, uređena načela njihovog djelovanja, poslovi uprave, unutrašnja organizacija organa uprave, unutrašnji nadzor itd. Djelatnost organa uprave, između ostalog, zasniva se na načelima zakonitosti, efikasnosti i djelotvornosti rada. Rad organa uprave podliježe nadzoru Vlade RS. Organi uprave prate i utvrđuju stanje u oblastima iz svog djelokruga, proučavaju posljedice utvrđenog stanja i, zavisno od nadležnosti, sami preduzimaju mjere ili predlažu Vladi RS donošenje propisa i preduzimanje mjera za koja su ovlašćena. Vršenje upravnog nadzora obuhvata i nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada organa uprave i organa jedinica lokalne samouprave, ustanova i drugih pravnih lica u vršenju prenesenih, odnosno povjerenih poslova republičke uprave. Nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada, između ostalog, obuhvata i kontrolu i ocjenu efikasnosti, ekonomičnosti i efektivnosti.<sup>23</sup>

### 3. NALAZI

Javne nabavke su veoma važne za ekonomično, efikasno i svrsishodno trošenje javnih sredstava i stoga mogu biti značajan instrument razvoja društva. Veoma je važno da Vlada RS i pojedinačne javne institucije kao ugovorni organi na pravi način prepoznaju svoju ulogu i preduzimaju potrebne aktivnosti za uspješno ostvarivanje zadatih ciljeva.

Usvojena pravna regulativa<sup>24</sup> u oblasti javnih nabavki kao proces ispunjavanja uslova u procesu evropskih integracija, kao i organizovane dvije institucije (AJN i KRŽ) na nivou BiH, dominantno se bave fazom provođenja postupka javne nabavke i dodjele ugovora.

---

<sup>21</sup> Zakon o Vladi RS (Službeni glasnik RS, broj 118/08)

<sup>22</sup> Poslovnik o radu Vlade RS (Službeni glasnik RS, broj 10/09)

<sup>23</sup> Zakon o republičkoj upravi (Službeni glasnik RS, broj 118/08, 11/09, 74/10, 86/10, 24/12, 121/12, 15/16 i 57/16)

<sup>24</sup> Zakon o javnim nabavkama (Službeni glasnik BiH, broj 39/14) sa pratećim podzakonskim aktima

Utvrđeni strateški ciljevi u ovoj oblasti na nivou BiH<sup>25</sup> se uglavnom odnose na dalje usaglašavanje pravnog okvira sa zakonodavstvom EU, razvijanje institucionalnih i administrativnih kapaciteta za provođenje regulative, uspostavljanje elektronskih nabavki, edukacije i obuka u kontekstu provođenja regulative, unapređenja pravne zaštite i internet portala za javne nabavke. Na faze planiranja i praćenja realizacije javnih nabavki u ovom strateškom aktu i regulativi nije stavljen fokus niti su detaljno uređene, te su uglavnom ostavljene u domenu dobre upravljačke prakse. Takođe, u pomenutim dokumentima nije u dovoljnoj mjeri naglašen i promovisan aspekt efektivnosti, efikasnosti i ekonomičnosti javnih nabavki. Upravo u tim fazama i aspektima javnih nabavki se i nalazi značajan manevarski prostor Vlade RS, ali i ugovornih organa, za djelotvorno upravljanje ovim procesom.

U daljem tekstu su prezentovani nalazi do kojih je revizija došla tokom sprovođenja ovog istraživanja.

### 3.1. Reformske aktivnosti Vlade RS u sistemu javnih nabavki

Vlada RS ima ključnu ulogu u kreiranju i usmjeravanju razvoja RS. Jedan od instrumenata kojim se koristi za ispunjavanje svoje uloge su i javne nabavke. Iz tog razloga one moraju biti u službi javnog interesa kao alat za nabavku potrebnih radova, roba i usluga sa ciljem da javni sektor u svim svojim segmentima (zdravstvo, prosvjeta, pravosuđe, infrastruktura, bezbjednost i zaštita, itd.) osigura pružanje kvalitetnih usluga građanstvu (podizanje standarda i kvalitete života i rada) i poslovnoj zajednici (obezbjeđenje povoljnog poslovnog okruženja i povećanje konkurentnosti).

U javnim nabavkama se angažuju značajni resursi javnog sektora: ljudski, materijalni, a naročito finansijski, pa je od izuzetne važnosti da isti daju maksimalnu vrijednost<sup>26</sup> za uložena javna sredstva.

Svaka zemlja ima potrebu da stvori adekvatne preduslove da javne nabavke postanu strateški instrument za ostvarivanje širih privrednih i društvenih ciljeva, te da se omogući vođenje politike javnih nabavki na nacionalnom nivou. Stoga je potrebno definisati strateške ciljeve čijem ostvarivanju javne nabavke treba da doprinesu, zatim da se definišu aktivnosti koje će se u tom smislu preduzimati i da se mjere efekti tih aktivnosti na ostvarivanje ciljeva i predlože korektivne mjere ukoliko do ostvarivanja ciljeva ne dođe.<sup>27</sup>

Javne nabavke predstavljaju posebno poglavlje u pregovorima za pristupanje EU<sup>28</sup>. U članu 74. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju EU i BiH su utvrđene određene obaveze

---

<sup>25</sup> Strategija razvoja sistema javnih nabavki BiH za period 2010-2015. godina, Strategija razvoja javnih nabavki BiH za period 2016-2020. godina

<sup>26</sup> Detaljnije objašnjenje kako upravljati javnim sredstvima na najbolji način se mogu pronaći u sljedećim publikacijama: The Green Book – Appraisal and Evaluation in Central Government, HM Treasury, London, 2011

<https://www.gov.uk/government/publications/the-green-book-appraisal-and-evaluation-in-central-government>, <https://www.gov.uk/government/collections/the-green-book-supplementary-guidance> Managing public money, HM Treasury, London, July 2013

<https://www.gov.uk/government/publications/managing-public-money>

<sup>27</sup> Smernice za razvoj pokazatelja performansi javnih nabavki, Uprava za javne nabavke Republike Srbije, avgust 2015. godine

<sup>28</sup> Poglavlje 5 - Usklađivanje državnih sistema javnih nabavki zemalja članica je jedan od najbitnijih instrumenata za postojanje internog tržišta i uklanjanje prepreka za slobodnu trgovinu unutar EU. Cilj evropskog zakonodavstva u ovoj oblasti je da se davaocima usluga, isporučiocima roba i izvođačima radova obezbijedi mogućnost nadmetanja na javnim tenderima u državama članicama Evropske unije. Cilj je, sa jedne strane, jačanje ekonomskog razvoja i efikasnosti, ali i davanje punog smisla jedinstvenom tržištu Evropske unije. U EU, pravila o javnim nabavkama su utvrđena

koje obuhvata ovo poglavlje, a koje se odnose i na RS<sup>29</sup> u skladu sa njenim nadležnostima i odgovornostima.

### 3.1.1. Opredjeljenja, strateški ciljevi i mjere Vlade RS u oblasti javnih nabavki

U posljednje vrijeme praksa razvijenih, ali i zemalja regiona<sup>30</sup> je da se procesima razvoja i unapređenja sistema javnih nabavki pristupa na sveobuhvatan, sistemski način. Donesene su strategije javnih nabavki u kojima su identifikovana rizična područja, utvrđene mogućnosti centralizacije, generalni ciljevi koji se između ostalog odnose i na unapređenje efikasnosti i održivosti sistema javnih nabavki kao i podsticanje održivog ekonomskog razvoja i rast životnog standarda građana. U oblasti javnih nabavki treba da postoje jasna strateška opredjeljenja i odgovarajući planovi sa jasno definisanim opisom i vremenskim slijedom koraka koje treba preduzeti, zasnovani na prethodno izvršenom sveobuhvatnom prikupljanju podataka i informacija i detaljnim analizama stanja i problema u ovoj oblasti u RS.

Vlada RS je iskazala određena parcijalna opredjeljenja u vezi sa javnim nabavkama u sljedećim dokumentima:

- Strategiji borbe protiv korupcije u RS od 2013. do 2017. godine sa pratećim Akcionim planom;
- Ekonomskoj politici RS za 2016. godinu i pratećim Akcionim planom;
- Programu ekonomskih reformi RS za period 2017-2019. godine;
- Resornim strategijama u oblasti zdravstva:
  - ✓ Strategija za sekundarnu i tercijarnu zdravstvenu zaštitu u RS (2007-2012)
  - ✓ Strategija u oblasti lijekova do 2012. godine
  - ✓ Program u oblasti lijekova od 2013. do 2020. godine
  - ✓ Strateški razvojni plan Fonda zdravstvenog osiguranja RS za period od 2014. do 2018. godine
- Zakonu o izvršenju budžeta – Član 5, stav (2);
- Zaključcima Narodne skupštine RS i Vlade RS - ad hok pristup.

U daljem izlaganju obrazložimo navedena opredjeljenja i mjere.

U Strategiji borbe protiv korupcije u RS od 2013. do 2017. godine i njenom pratećem Akcionom planu, kroz oblast koja tretira javne finansije i poreski sistem<sup>31</sup> su postavljeni strateški ciljevi za borbu protiv korupcije u oblasti javnih nabavki, a koji se odnose na:

- ✓ Unapređenje sistema javnih nabavki i uspostavljanje mehanizma sa ciljem efikasnijeg načina trošenja javnih sredstava i

---

u sljedećim direktivama: Direktiva 2014/24/EU o javnim nabavkama; Direktiva 2014/25/EU o javnim nabavkama koje vrše subjekti koji djeluju u sektorima vodoprivrede, energije i transporta te sektoru poštanskih usluga i Direktiva 2014/23/EU o dodjeli ugovora o koncesiji. Direktiva 2009/81/EC propisuje postupke za dodjelu određenih ugovora za nabavku radova, roba i usluga na području odbrane i sigurnosti.

<sup>29</sup> Program ekonomskih reformi RS za period 2017-2019. godina:..."Evropske integracije i dalje su prioritetno opredjeljenje Vlade RS s ciljem bržeg sticanja kandidatskog statusa i nastaviće se jačanje institucionalnih i kadrovskih kapaciteta za sprovođenje obaveza iz procesa pridruživanja i pristupanja Evropskoj uniji"...

<sup>30</sup> Prilog broj 4 - Praksa razvijenih zemalja i zemalja okruženja po pitanju reformi u oblasti javnih nabavki

<sup>31</sup> Obrazloženje za donošenje Strategije..."Prilikom izrade Strategije je primjenjen tzv. „sektorski pristup“, tj. razvrstavanje ciljeva po oblastima jer ovakav pristup može lakše obezbijediti širu uključenost u sprovođenje strateških ciljeva, naročito nevladinog sektora."

- ✓ Povećanje transparentnosti za sve vrste javnih nabavki uključujući i nabavke manjih vrijednosti.

Ovi strateški ciljevi su Akcionim planom za realizaciju Strategije razrađeni<sup>32</sup> u 4 mjere/aktivnosti u oblasti javnih nabavki, kao i rokovi za realizaciju, glavni nosioci i indikatori uspješnosti<sup>33</sup>. Pomenute mjere glase:

1. Uputiti AJN BiH inicijativu za hitne izmjene i dopune ZJN, a naročito u pogledu revizije anti-korupcijskih odredbi zakona, te nakon godinu dana od stupanja na snagu, izvršiti analizu efekata izmjena i dopuna;
2. Kroz interne akte poboljšati kontrolu javnih nabavki i izvršiti procjenu primjene akata;
3. Izvršiti procjenu svrshodnosti svakog postupka javnih nabavki;
4. Usvojiti Uredbu Vlade RS kojom se definiše obaveza objavljivanja svih nabavki (uključujući direktne sporazume i konkurentne zahtjeve) na internet stranici Ministarstva finansija.

Međutim, iz sadržaja same Strategije i obrazloženja za njeno donošenje nije vidljivo, niti su u Ministarstvu pravde RS, koje je resorno nadležno za sve antikoruptivne aktivnosti u RS<sup>34</sup>, predočili i dokumentovali da su iskazana opredjeljenja u pogledu javnih nabavki u ovom dokumentu rezultat provedenih istraživanja i analiza problema u ovoj oblasti. Veza između iskazanih strateških ciljeva i konkretnih mjera/aktivnosti nije jasna.

Strategija razvoja RS, kao ključni dokument kojim se usmjerava cjelokupan budući razvoj, još uvijek nije donesena<sup>35</sup>. RS je proteklom periodu kao godišnje razvojne dokumente usvajala ekonomske politike, a od 2016. godine trogodišnji program ekonomskih reformi. Ovi dokumenti površno i parcijalno tretiraju problematiku javnih nabavki. U periodu od 2009. do 2014. godine u ekonomskim politikama jedino je spomenuto opredjeljenje za racionalizacijom nabavke lijekova.

U Ekonomskoj politici RS za 2016. godinu i pratećem Akcionom planu se javne nabavke spominju samo u oblasti građevinarstva, sa ciljem otklanjanja prepreka i poboljšanja ambijenta poslovanja: "... Obezbjediće se uslovi da se tenderska dokumentacija za javne nabavke prilagođava uslovima domaćih privrednih društava, te da se u postupku licenciranja strane kompanije izjednače sa uslovima koje moraju ispuniti domaće kompanije ...".

Kao jedna od reformskih oblasti za 2017. godinu u Programu ekonomskih reformi RS za period 2017-2019. godine<sup>36</sup> je i upravljanje javnim finansijama. Jedan od reformskih prioriteta u upravljanju javnim finansijama je i osiguranje održivosti javne potrošnje i jačanje finansijske odgovornosti, a koje ima za cilj dodatne mjere za unapređenje fiskalne

---

<sup>32</sup> Obrazloženje za donošenje Strategije: "...U pogledu realizacije nove Strategije bitno je napomenuti da će Akcioni plan, kojim će sadržaj Strategije biti konkretizovan posredstvom jasno definisanih antikoruptivnih aktivnosti i rokova za njihovu realizaciju, biti jedinstvenog, a ne decentralizovanih karaktera, čime se takođe izražava opredjeljenost Vlade RS za formiranje sveobuhvatnog sistema za praćenje njihovog sprovođenja."

<sup>33</sup> Prilog broj 5 – Izvod iz Akcionog plana za realizaciju Strategije borbe protiv korupcije u RS od 2013. do 2017. godina sa mjerama/aktivnostima iz oblasti javnih nabavki

<sup>34</sup> Zaključkom Vlade RS broj: 04/1-012-2-2039/12 od 26.07.2012. godine, Ministarstvo pravde RS je određeno za koordinatore svih antikoruptivnih aktivnosti u RS

<sup>35</sup> Detaljnije vidjeti u Izveštajima Glavne službe za reviziju javnog sektora RS o reviziji finansijskih izvještaja Generalnog sekretarijata Vlade RS u periodu 2010-2015. godina

<sup>36</sup> Usvojen od strane Narodne skupštine RS na 21. posebnoj sjednici održanoj 24.12.2016. godine. Njegova izrada je uslov Evropske komisije u kontekstu procesa pridruživanja i pristupanja EU. Isti, u skladu sa metodologijom i smjernicama koje je dostavila Evropska komisija, mora da sadrži srednjoročne makroekonomske projekcije i plan budžeta za naredne tri godine, kao i listu prioritarnih mjera za strukturne reforme sa ciljem da se povećaju konkurentnost i inkluzivni rast.

odgovornosti, smanjenja javne potrošnje, te promjene strukture budžetske potrošnje u korist kapitalne potrošnje. Jedna od dodatnih mjera je i usvajanje Strategije upravljanja javnim finansijama RS. Kao jedan od glavnih tematskih prioriteta u srednjoročnom periodu je uključen i efikasan sistem javnih nabavki koji će poboljšati kvalitet javne potrošnje.

Određena opredjeljenja koja se tiču javnih nabavki, prvenstveno centralizacije lijekova se nalaze u sljedećim resornim strategijama u oblasti zdravstva sa sljedećim strateškim ciljevima:

- Strategija za sekundarnu i tercijarnu zdravstvenu zaštitu u RS (2007-2012) – sa ciljem uspostavljanja centralnih procedura javnih nabavki lijekova i medicinske opreme;
- Strategija u oblasti lijekova do 2012. godine - sa ciljem obaveznog uključivanja svih bolnica i domova zdravlja u sistem centralnih nabavki lijekova;
- Program u oblasti lijekova od 2013. do 2020. godine - sa istovjetnim ciljem kao iz Strategije u oblasti lijekova do 2012. godine;
- Strateški razvojni plan Fonda zdravstvenog osiguranja RS za period od 2014. do 2018. godine - sa ciljem postizanja veće konkurentnosti, transparentnosti i efikasnosti kod javnih nabavki lijekova.

Polovini ovih strateških dokumenata je istekao period važenja.

Jedini sektor koji je Vlada RS prepoznala potrebu da ciljano djeluje u oblasti javnih nabavki je bila oblast zdravstva kroz donošenje dvije mjere na ad hok osnovi:

- Nadzor nad postupcima javnih nabavki u javnim zdravstvenim ustanovama i fondovima čiji je osnivač Vlada RS u cilju racionalizacije troškova (Zaključak Vlade RS broj 04/1-012-2-161/15 od 28.01.2015. godine);
- Centralizacija javnih nabavki u zdravstvu čiji su motivi racionalizacija troškova i bolja snabdijevnost zdravstvenih ustanova (iskazano strateško opredjeljenje i Zaključak Vlade RS broj 04/1-012-2-507/16 od 10.03.2016. godine).

Mjere i aktivnosti Vlade RS u cilju unapređenja javnih nabavki u oblasti zdravstva su prevashodno iznuđene teškim, prije svega finansijskim, stanjem u ovoj oblasti. Vlada RS prilikom definisanja ovih mjera nije uspostavila odgovarajuću vezu između njih u cilju postizanja sinergetskog efekta. Mjere Vlade RS su donesene na osnovu veoma oskudnih informacija i analiza, nedovoljnih za adekvatnu identifikaciju i razumijevanje problema, te definisanje potrebnih mjera.

### **3.1.2. Podjela uloga i nadležnosti između odgovornih institucija, te smjernice i uputstva Vlade RS u oblasti javnih nabavki**

Za uspješnu realizaciju postavljenih strateških ciljeva i mjera Vlade RS u oblasti javnih nabavki, zadaci, uloge i nadležnosti trebaju biti jasno podijeljeni između nosilaca, a odgovarajuće smjernice i uputstva za sprovođenje detaljno razrađene.

Akcioni plan Strategije za borbu protiv korupcije RS za period 2013-2017. godina nisu slijedile nikakve instrukcije nosiocima aktivnosti od strane Vlade RS za detaljniju razradu načina realizacije definisanih mjera/aktivnosti. Nije predviđeno da se detaljnije kroz određene akte razrade pojedine mjere i aktivnosti, iako je jasno da za tim postoji potreba (pojedine mjere/aktivnosti su nedovoljno precizno definisane). Iako su utvrđeni ključni nosioci aktivnosti (dominantno Sekretarijat i Ministarstvo finansija RS), isti se nisu prepoznali kao odgovorni za provođenje definisanih mjera/aktivnosti<sup>37</sup>. Nisu utvrđeni

---

<sup>37</sup> Odgovori Generalnog sekretarijata Vlade RS broj: 04.5.02/020-499-4/17 od 24.05.2017. godine i Ministarstva finansija RS broj: 06.07/063-79-1/17 od 26.04.2017. godine na dopis Ministarstva

potrebni ljudski i materijalni resursi za provođenje definisanih, naročito kontinuiranih aktivnosti.

Za nosioca aktivnosti realizacije mjere iz Ekonomske politike RS za 2016. godinu i pratećeg Akcionog plana je imenovano Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju. Mjera je kontinuiranog karaktera, a u napomeni stoji da ovu aktivnost moraju provoditi investitori koje projekte finansiraju iz javnih prihoda RS i kreditnih zaduženja preko budžeta. Nakon ove napomene nije jasno ko je na kraju zadužen za realizaciju ove mjere i na koji način. Mjera nije ni na koji način dalje razrađena.

Iskazana opredjeljenja u resornim strategijama u oblasti zdravstva nisu detaljno razrađena u pogledu opravdanosti izbora predmeta centralizacije javnih nabavki, vremenskog plana sprovođenja centralizacije, obaveznosti centralizacije<sup>38</sup>, pravnog pozicioniranja FZO RS kao centralnog nabavnog organa, jasne podjele uloge, nadležnosti i odgovornosti institucija u pogledu planiranja, sprovođenja i praćenja realizacije javnih nabavki, načina podjele finansiranja centralizovanih javnih nabavki između FZO RS i javnih zdravstvenih ustanova, potrebnih ljudskih kapaciteta i resursa za sprovođenje centralizovanih javnih nabavki, kao i onih predmeta javnih nabavki koji nisu centralizovani, edukacije zaposlenih itd.

Određena ograničenja, pravila i smjernice republičkim organima uprave postoje u različitim aktima u kojima je najčešće definisana potreba traženja saglasnosti republičkih organa uprave od Vlade RS za provođenje određenih javnih nabavki iznad propisane vrijednosti:

- Zakon o izvršenju budžeta RS, član 5, stav (2): „Korišćenje sredstava za nabavku nefinansijske imovine u stalnim sredstvima za iznose pojedinačnih ulaganja u vrijednosti većoj od 30.000 KM, a prije sprovođenja procedura javne nabavke, može se vršiti po dobijanju saglasnosti Vlade RS na plan utroška tih sredstava“.
- Zaključak NS RS o mjerama za ublažavanje efekata svjetske ekonomske krize (mjera 1.13.): „Obavezati, od strane Vlade RS, sve korisnike budžetskih sredstava da, prije raspisivanja javnog poziva za javne nabavke, pojedinačne vrijednosti preko 60.000 KM, traže saglasnost Vlade RS. Mjera se ne odnosi na lokalne zajednice.“
- Zaključak Vlade RS od 11.01. i 15.05.2013. godine: „Zadužuju se generalni sekretar Vlade RS, ministri, direktori republičkih uprava i republičkih upravnih organizacija, direkcija i agencija da prilikom nabavke vozila, za potrebe institucija kojom rukovode, kroz postupak javnih nabavki, ubuduće vrše nabavku vozila čija vrijednost ne prelazi iznos od 60.000 KM. Za potrebe predsjednika Vlade RS i ministara, kroz postupak javnih nabavki, može se nabaviti po jedno vozilo visoke klase, vrijednosti iznad 60.000 KM.“

Nije jasno da li se ove saglasnosti preklapaju ili međusobno isključuju, niti koliko ih republički organi uprave poštuju.

Što se tiče ad hok mjera u zdravstvu, zaključak Vlade RS o nadzoru nad postupcima javnih nabavki odnosi se samo na segment zdravstvenog sektora, tj. javne zdravstvene ustanove i fondove čiji je osnivač Vlada RS. Iz zaključka o centralizaciji javnih nabavki bi

---

pravde broj 08.021/052-3124/17 od 19.04.2017. godine kojim se traži izjašnjenje o realizaciji mjera iz Akcionog plana za realizaciju Strategije

<sup>38</sup> U oblasti zdravstva/u nadležnosti Ministarstva zdravlja i socijalne zaštite RS funkcionišu 74 javne zdravstvene ustanove (54 ustanove primarne zdravstvene zaštite – domovi zdravlja, čiji su osnivači jedinice lokalne samouprave i 20 ustanova sekundarne i tercijarne zdravstvene zaštite – bolnice, zavodi i instituti, čiji je osnivač Vlada RS, te 2 fonda - Fond zdravstvenog osiguranja RS i Javni fond dječije zaštite RS)

se moglo zaključiti da se odnosi na sve javne nabavke i institucije u sektoru zdravstva što svakako nije realno sprovodivo u kratkom roku, a nejasno je i koliko je opravdano. Pri tome treba imati u vidu da je centralizacija u oblasti lijekova započela mnogo godina prije donošenja zaključka, a da rezultati takve centralizacije nisu adekvatno preispitivani i ocjenjivani. Aktivnosti koje treba preduzeti na osnovu donesenih mjera su brojne i zahtijevaju značajne resurse. Međutim, te aktivnosti nisu razrađene kroz njihov vremenski plan realizacije, niti su identifikovani potrebni resursi za njihovo provođenje. Sami ciljevi koji se žele postići nisu dovoljno jasni i mjerljivi, niti su definisani indikatori učinka koji će se pratiti.

Iako kroz kadrovske planove i davanje saglasnosti na pravilnike o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u republičkim organima uprave Vlada RS ima uvid u organizaciju, između ostalog, i poslova javnih nabavki, ona nije dala jasne smjernice i kriterijume ugovornim organima u RS za organizaciju ovih poslova, stručne kvalifikacije i edukaciju zaposlenih u oblasti javnih nabavki.

Vlada RS nije na sistematičan način uredila organizaciju i funkcionisanje jedinica koje implementiraju projekte finansirane od strane međunarodnih institucija, kao ni stvaranje kadrova koji poznaju primjenu istih, niti je iskazala jasan stav po pitanju eventualnog izbora vrste procedura javnih nabavki kod projekata koji se finansiraju iz međunarodnih kreditnih sredstava.

Izostao je sistemski pristup u razmatranju potencijalnih oblasti u kojima bi centralizacija javnih nabavki imala smisla, već se u pojedinim oblastima ona odvija stihijski. Tako pored centralizacije javnih nabavki u zdravstvu, dio nabavki za potrebe više institucija provodi Služba za zajedničke poslove Vlade RS<sup>39</sup> i Generalni sekretarijat<sup>40</sup> Vlade RS ili određeno ministarstvo kada se radi o ad hok nabavkama, po pravilu iz kreditnih sredstava, za potrebe više institucija.

Ne postoje ni odgovarajuće smjernice Vlade RS za izvještavanje o javnim nabavkama (učestalost, format, problemi i sl.) od strane ugovornih organa.

Vlada RS često donosi ad hok odluke o kapitalnim investicijama, u kojima nalaže ugovornim organima da sprovedu javne nabavke i obezbijede finansijska sredstva u saradnji sa Ministarstvom finansija RS za realizaciju istih.<sup>41</sup>

### **3.1.3. Mehanizmi kontrole, praćenja i ocjene ostvarenih rezultata u oblasti javnih nabavki od strane Vlade RS**

Sadržaj, način, učestalost i nosioci prikupljanja i analize podataka i informacija o javnim nabavkama trebaju biti jasno utvrđeni u cilju detaljnog i pravovremenog uvida u probleme i rizike u oblasti javnih nabavki u ugovornim organima RS. Takođe, trebaju biti uspostavljeni odgovarajući mehanizmi kontrole, praćenja i ocjene ostvarenih rezultata prilikom realizacije zacrtanih strateških ciljeva i mjera u oblasti javnih nabavki.

Iako je bilo predviđeno da se u vremenu važenja Strategije borbe protiv korupcije u RS jednom godišnje analiziraju rezultati sprovođenja Strategije i Akcionog plana i o tome se informiše Vlada RS sa definisanim prijedlozima eventualno korektivnih ili novih aktivnosti, kao i da je Vlada RS dužna svake dvije godine informisati NS RS o istom, pomenuto nije rađeno<sup>42</sup>. Reviziji nije dokumentovano da su pomenute mjere/aktivnosti u oblasti javnih

---

<sup>39</sup> Održavanje Administrativnog centra i voznog parka Vlade RS

<sup>40</sup> Nabavka i održavanje informacionih sistema i softverskih licenci

<sup>41</sup> Prilog broj 6 – Primjer ad hok odluke Vlade RS o kapitalnoj investiciji

<sup>42</sup> Komisija za sprovođenje Strategije borbe protiv korupcije u RS, na drugoj sjednici održanoj dana 16.12.2016. godine je usvojila Izvještaj o realizaciji mjera iz Akcionog plana do 31.12.2015. godine, međutim nije dokumentovano da je isti prosljeđen na razmatranje Vladi RS i NS RS



nabavki provedene. Već su započele aktivnosti na izradi nove Strategije borbe protiv korupcije u RS<sup>43</sup> iako nisu poznati efekti<sup>44</sup> aktuelne Strategije čiji se rok važenja završava 2017. godine.

Od strane Vlade RS je imenovana Radna grupa koja još uvijek radi na izradi Nacrta strategije upravljanja javnim finansijama RS. Bilo je očekivano da Strategija bude pripremljena i dostavljena Vladi RS na razmatranje i usvajanje do kraja 2016. godine<sup>45</sup>, te da je usvoji NS RS u prvom kvartalu 2017. godine, kako bi realizacija mjera definisanih Strategijom mogla da počne od drugog kvartala 2017. godine. Pomenuta Strategija se nije našla na razmatranju Vlade RS i NS RS do kraja prvog polugodišta 2017. godine.

Informisanje Vlade RS o realizaciji navedenih mjera u oblasti zdravstva nije bilo adekvatno. U okviru određenih informacija o stanju u oblasti zdravstva pominjana je centralizacija nabavki i pozitivni rezultati bez jasne argumentacije, kvantifikacije i pojašnjavanja tih rezultata. Vlada RS je zaključkom o nadzoru nad postupcima javnih nabavki obavezala MZSZ o izvršenom nadzoru izvještava Vladu RS, ne navodeći učestalost izvještavanja. MZSZ je Vladi RS dostavilo samo Informaciju o nadzoru nad postupcima javnih nabavki u javnim zdravstvenim ustanovama i fondovima čiji je osnivač Vlada RS (za period od 12.02.2015. godine do 30.05.2015. godine). Informacija je isključivo formalnog karaktera (jedna i po stranica), te sadrži samo podatke o broju traženih i datih saglasnosti, te dostavljenim izvještajima o provedenim nabavkama po institucijama. Informacija ne sadrži apsolutno nikakve kvalitativne pokazatelje, ne ukazuje na probleme, stepen ostvarenja ciljeva i sl. Vlada RS nije preduzimala nikakve korektivne akcije po pitanju realizacije mjera iz navedenih zaključaka u oblasti zdravstva, niti je tražila dodatne podatke i informacije od nadležnog ministarstva. Način provođenja i rezultati preduzetih mjera u zdravstvu su detaljnije prezentovani u prilogima ovog izvještaja<sup>46</sup>.

Vlada RS ne prikuplja, niti je za to odredila neku drugu instituciju, podatke o javnim nabavkama od ugovornih organa na sistematičan i organizovan način, shodno tome ne vrši analize na bazi kojih bi utvrdila ključne probleme i rizike u javnim nabavkama.

Određene podatke o javnim nabavkama Vlada RS dobija na indirektan način po više osnova. Vlada RS, na bazi određene regulative<sup>47</sup>, zaključka NS RS<sup>48</sup> i vlastitih zaključaka<sup>49</sup> daje različite saglasnosti institucijama javnog sektora na provođenje određenih javnih nabavki. Revizija se nije uvjerila da je davanje ovih saglasnosti na osnovu gore navedenih akata od strane Vlade RS korišteno kao potencijalni mehanizam za unapređenje oblasti javnih nabavki.

---

<sup>43</sup> Vlada RS na 128. sjednici održanoj 08.06.2017. godine je donijela Rješenje o imenovanju Radne grupe za izradu Strategije za borbu protiv korupcije u RS za period 2018-2022. godine

<sup>44</sup> IV poglavlje Sprovođenje i praćenje realizacije Strategije borbe protiv korupcije u RS:..."Evaluacija ili vrednovanje Strategije predstavlja povremeno ocjenjivanje efikasnosti, efektivnosti, rezultata, održivosti i relevantnosti Strategije u kontekstu utvrđenih ciljeva..."

<sup>45</sup> Program ekonomskih reformi RS..."Evropska unija zagovara usvajanje Strategije upravljanja javnim finansijama u BiH, a čiji bi sastavni dio bila Strategija upravljanja javnim finansijama RS. Navedena aktivnost predstavlja jedan od opštih kriterijuma Evropske komisije koje je potrebno ispuniti kada se odobrava program budžetske podrške"... Savjet ministara BiH je na 87. sjednici održanoj 29.12.2016. godine usvojilo pod tačkom 35. Strategiju reforme upravljanja javnim finansijama u institucija BiH 2017-2020. U pomenutom dokumentu kao njegovog sastavnog dijela nema Strategije upravljanja javnim finansijama RS.

<sup>46</sup> Prilog broj 7 – Način sprovođenja i rezultati ad hok mjera Vlade RS u oblasti javnih nabavki u zdravstvu

<sup>47</sup> Zakon o izvršenju budžeta RS

<sup>48</sup> Zaključak Narodne skupštine RS o mjerama za ublažavanje efekata svjetske ekonomske krize

<sup>49</sup> Zaključci Vlade RS koji se tiču vrijednosti vozila koja se mogu nabavljati za potrebe republičkih organa uprave

Vlada RS je određene, uglavnom oskudne informacije, o javnim nabavkama dobijala i putem izvještaja o radu ministarstava i informacija ministarstava o realizaciji projekata, ali bez velikog fokusa na probleme u javnim nabavkama.

Revizija se nije mogla uvjeriti da je Vlada RS raspoložive podatke organizovano evidentirala, analizirala i koristila u cilju djelotvornijeg funkcionisanja javnih nabavki u RS.

### **3.2. Upravljanje javnim nabavkama u ugovornim organima**

Oblast javnih nabavki izložena je značajnim i raznovrsnim rizicima poput korupcije, prevare, netransparentnosti, neekonomičnosti, neefektivnosti i sl, te im je u tom kontekstu potrebno posvetiti posebnu pažnju u svakoj javnoj instituciji.

Putem javnih nabavki treba da se obezbijedi pravovremeno pribavljanje onoga što je zaista potrebno, pod najpovoljnijim uslovima vodeći računa o ukupnim troškovima životnog vijeka<sup>50</sup> predmeta nabavke. Potrebe trebaju biti utvrđene na bazi jasnih kriterijuma i prioriteta i u uskoj vezi sa funkcionisanjem i ciljevima institucije. Postupak nabavki treba da je pokrenut i sproveden pravovremeno, anticipirajući u mjeri u kojoj je to moguće, probleme koji mogu nastati tokom samog postupka.

Ključnu ulogu u planiranju, sprovođenju i praćenju pojedinačnih javnih nabavki, te ocjeni njihove djelotvornosti imaju sami ugovorni organi. U uslovima izostanka jasnih instrukcija i smjernica od strane viših nivoa vlasti, ta odgovornost je još izraženija. U ovom dijelu poglavlja su prezentovani nalazi koji se odnose na stvaranje pretpostavki za uspješno upravljanje javnim nabavkama u samim ugovornim organima.

#### **3.2.1. Pozicioniranje poslova javnih nabavki u ugovornim organima**

Svega dva ministarstva, MUP i MIRL, imaju zasebne organizacione jedinice koje se bave poslovima javnih nabavki. U ostalim ministarstvima najčešće je sistematizovano po jedno radno mjesto sa jednim izvršiocom. Ta radna mjesta su organizaciono pozicionirana u okviru sekretarijata, dominantno u organizacionim jedinicama koje se bave finansijsko-računovodstvenim poslovima.<sup>51</sup>

Ni ovako sistematizovana radna mjesta nisu adekvatno popunjena. U pet ministarstava nema zaposlenih izvršilaca kojima su u opisu radnih mjesta navedeni poslovi javnih nabavki. Poslovi javnih nabavki se često obavljaju kao povremeni ili dopunski posao. U praksi, poslove sprovođenja postupaka javnih nabavki obavljaju od internog revizora do sekretara ministarstva.<sup>52</sup>

Poslovi javnih nabavki, za projekte koji se finansiraju iz međunarodnih kreditnih i donatorskih sredstava, obavljaju se dominantno u jedinicama za implementaciju projekata. Pod okriljem ministarstava trenutno ih djeluje pet. U prethodnom periodu tri su prestale sa radom. Postojeće jedinice su organizovane i uspostavljene na različite načine. Dio je osnovan odlukama Vlade RS, a dio rješenjima resornog ministra.<sup>53</sup>

---

<sup>50</sup> Član 68. Direktive 2014/24/EU o javnim nabavkama definiše trošak životnog vijeka proizvoda, usluge ili radova kao troškove koje snosi javni naručilac kao što su: troškovi nabavke (npr. cijena, troškovi prevoza i isporuke i sl), troškovi upotrebe (npr. potrošnja energije i drugih resursa), troškovi održavanja (npr. trošak rezervnih dijelova, radnog sata servisera i sl), te troškovi zbrinjavanja (na kraju životnog vijeka kao što su npr. troškovi odlaganja, recikliranja i sl.)

<sup>51</sup> Izvor podataka: Upitnici Glavne službe za reviziju javnog sektora RS

<sup>52</sup> Izvor podataka: Upitnici Glavne službe za reviziju javnog sektora RS

<sup>53</sup> Izvor podataka: Upitnici Glavne službe za reviziju javnog sektora RS

U pravilnicima o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji poslova u posmatranim ugovornim organima<sup>54</sup>, poslove javnih nabavki, po pravilu, obavljaju namještenici različitih kategorija i formalnog obrazovanja, a državni službenik samo u slučaju kada mu javne nabavke nisu osnovni posao. Opisi konkretnih poslova u pravilnicima su različiti, ali se dominantno odnose na propisane obaveze zakonskim i podzakonskim aktima u oblasti javnih nabavki. Na ključnim sistematizovanim radnim mjestima koja se bave poslovima javnih nabavki, na dan 31.12.2016. godine, nije bilo zaposlenih u MZSZ i MULS. U MZSZ poslove javnih nabavki obavljala su tri izvršioca zaposlena na drugim radnim mjestima, iako su im javne nabavke dominantan posao. U 2017. godini popunjeno je mjesto višeg saradnika za nacionalni račun u zdravstvu i javne nabavke upravo zaposlenim koji je već duži period radio te poslove, a bio zaposlen na drugom radnom mjestu. U MULS poslove javnih nabavki su obavljali drugi zaposleni, uključujući savjetnika i sekretara ministarstva.

Ugovorni organi nisu jasno artikulirali svoje stavove po pitanju očekivanog definisanja uloge i pozicioniranja službenika za javne nabavke (duži period je u izradi podzakonski akt<sup>55</sup> iz ove oblasti). Ne postoje utvrđeni kriterijumi koji bi bili osnova za definisanje organizacije i broja zaposlenih na poslovima javnih nabavki u ugovornim organima. Nejasna je veza organizacije poslova sa planiranim i realizovanim brojem i obimom javnih nabavki.

Ministarstva ne donose planove edukacija iz javnih nabavki, iz kojih bi bilo vidljivo kakve su edukacije potrebne, odnosno potrebna znanja i vještine. Otuda se o prisustvu zaposlenih edukacijama odlučuje ad hok, na bazi onoga što se nudi od strane, prije svega, brojnih komercijalnih subjekata koji se bave tim aktivnostima. U 2016. godini bar jedan predstavnik iz trinaest ministarstva je pohađao jednu ili više edukacija iz oblasti javnih nabavki. Ove edukacije je sprovodilo desetak različitih subjekata.<sup>56</sup>

Fokus postojećih edukacija dominantno je umjeren je na pravilno tumačenje i primjenu zakonskih i podzakonskih odredbi u ovoj oblasti. Aspekt učinka u edukacijama iz oblasti javnih nabavki nije dovoljno ni promovisan ni zastupljen.

Poslovi javnih nabavki u ugovornim organima su definisani u različitim internim aktima. Ti poslovi često nisu na konzistentan i međusobno usaglašen način definisani u različitim aktima unutar iste institucije (Pravilnik o javnim nabavkama, Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta, Pravilnik o internim kontrolama i internim kontrolnim postupcima i sl). U sljedećoj tabeli prikazana su ključna interna akta kojima su regulisani poslovi javnih nabavki u pet posmatranih institucija.

---

<sup>54</sup> Prilog broj 7 - Organizaciono pozicioniranje poslova javnih nabavki u ugovornim organima, na dan 31.12.2016. godine

<sup>55</sup> Akcionim planom Savjeta ministara BiH i Direkcije za evropske integracije BiH za realizaciju prioriteta iz Izvještaja za BiH za 2015. godinu, predviđeno je da se u 2016. godini donesu Pravilnik o službeniku za javne nabavke i Pravilnik o obuci službenika za javne nabavke, što do kraja prve polovine 2017. godine nije učinjeno.

<sup>56</sup> Izvor podataka: Upitnici Glavne službe za reviziju javnog sektora RS

Tabela broj 1 - Ključna interna akta ugovornih organa kojima su regulisani poslovi u vezi sa javnim nabavkama

R. br.	Naziv institucije	Ključna interna akta važeća na dan 31.12.2016. godine kojima su regulisani poslovi u vezi sa javnim nabavkama i datumi njihovog donošenja		
		Procedura/Pravilnik o javnim nabavkama	Pravilnik o postupku direktnog sporazuma	Pravilnik o internim kontrolnim postupcima
1	Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite	08.08.2012. godine	05.02.2015. godine	novembar 2015. godine
2	Ministarstvo prosvjete i kulture		24.03.2015. godine	27.11.2008. godine
3	Ministarstvo uprave i lokalne samouprave		10.2.2015. godine	
4	Ministarstvo za izbjeglice i raseljena lica	17.11.2015. godine	21.05.2015. godine	
5	Poreska uprava	15.03.2017. godine	27.01.2015. godine	26.11.2015. godine

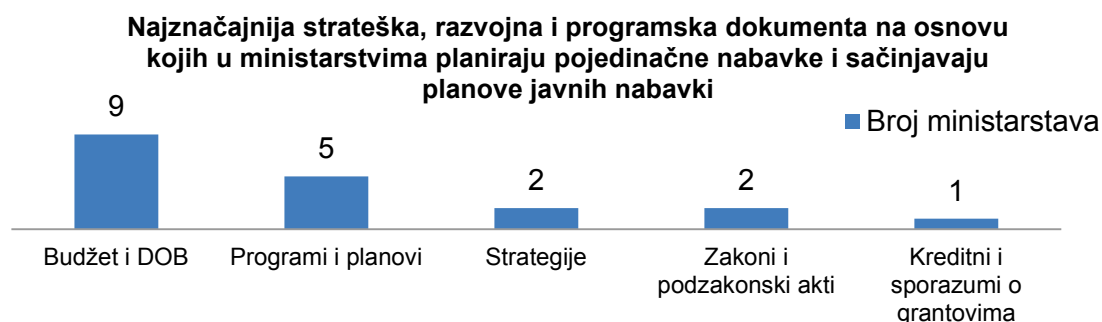
Svih 5 posmatranih ugovornih organa je donijelo Pravilnik o postupku direktnog sporazuma koji su identični modelu koji je dala AJN BiH. MZSZ je 2012. godine donijelo Pravilnik o javnim nabavkama koji, prije svega, uređuje postupak javnih nabavki, ali na osnovu prethodno važećeg ZJN, tako da je u većoj mjeri neprimjenjiv. Poslovi javnih nabavki su uređeni Pravilnikom o internim kontrolama i internim kontrolnim postupcima iz 2015. godine, odvojeno za javne nabavke po projektima međunarodnih finansijskih institucija i javne nabavke koje se sprovode po ZJN. MPK je poslove javnih nabavki uredilo Pravilnikom o internim kontrolama i internim kontrolnim postupcima iz 2008. godine, ali se i on poziva na prethodno važeći ZJN. Specifičnost ovog akta je što je njime uređen i nadzor nad postupcima javnih nabavki u institucijama iz nadležnosti ministarstva<sup>57</sup>. Procedurama o postupcima javnih nabavki roba, usluga i radova iz 2015. godine, MIRL je uredilo poslove javnih nabavki sveobuhvatnije od samog postupka javnih nabavki, te predstavlja pozitivan iskorak u odnosu na raniju praksu donošenja sličnih akata. Sličan pozitivan iskorak načinila je i PU RS donošenjem Pravilnika o javnim nabavkama, ali tek u 2017. godini.

<sup>57</sup> U nadležnosti Ministarstva prosvjete i kulture RS su 364 institucije (187 institucija osnovnog obrazovanja, 79 institucija srednjeg obrazovanja, 2 univerziteta, 2 visoke škole, 60 institucija kulture, 6 studentskih i 4 đačka doma, 3 institucije vjerskog obrazovanja, 15 institucija specijalnog i umjetničkog obrazovanja i 6 republičkih upravnih organizacija)

### 3.2.2. Godišnje planiranje i transparentnost javnih nabavki u ugovornim organima

Većina ministarstava se izjasnila<sup>58</sup> da je ključni dokument na osnovu koga planiraju pojedinačne nabavke i sačinjavaju godišnje planove javnih nabavki odobreni budžet, odnosno finansijska sredstva. Manje od trećine njih se izjasnilo da su to planovi i programi, a svega dva ministarstva su navela strateška akta. Detaljnije podaci vidljivi su na grafikonu ispod.

Grafikon broj 1 - Dokumenta na osnovu kojih ministarstva planiraju pojedinačne javne nabavke i sačinjavaju planove javnih nabavki



U ugovornim organima, koji su bili predmet detaljnijeg posmatranja, proces planiranja javnih nabavki nije shvaćen u širem smislu, već se uglavnom svodi na postupak izrade obavezujućeg godišnjeg plana javnih nabavki. Proces planiranja, u internim aktima, nije uređen na potreban način. Naprijed navedeno, na bazi definisanih kriterijuma<sup>59</sup>, ilustrujemo sljedećom tabelom.

Tabela broj 2 - Uređenost i funkcionisanje godišnjeg planiranja javnih nabavki u ugovornim organima

R. br.	Naziv institucije	Uređenost godišnjeg planiranja javnih nabavki u internim aktima ugovornih organa	Funkcionisanje procesa planiranja javnih nabavki u ugovornim organima
1	Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite	●	●
2	Ministarstvo prosvjete i kulture	✗	●
3	Ministarstvo uprave i lokalne samouprave	✗	●
4	Ministarstvo za izbjeglice i raseljena lica	●	●
5	Poreska uprava	●	●
Legenda: ✓ Kriterijum ispunjen u potpunosti, ● Kriterijum ispunjen u većoj mjeri, ● Kriterijum ispunjen u manjoj mjeri, ✗ Kriterijum nije ispunjen			

Obaveza izrade i objave plana javnih nabavki ugovornog organa definisana je samim ZJN. Ugovorni organi, koji su u internim aktima uredili izradu plana javnih nabavki, su to učinili na način da su preslikali i eventualno detaljnije razradili propisane obaveze,

<sup>58</sup> Izvor podataka: Upitnici Glavne službe za reviziju javnog sektora RS. Pojedina ministarstva su se izjasnila da uglavnom provode javne nabavke neophodne za njihovo redovno funkcionisanje pa stoga nabavke nemaju uporište u strateškim i planskim aktima.

<sup>59</sup> Prilog broj 9 - Kriterijumi za ocjenu godišnjeg planiranja javnih nabavki u ugovornim organima

posebno u pogledu obaveza pojedinih organizacionih dijelova i rokova. Rok u kojem ugovorni organi imaju obavezu objave plana na svojoj internet stranici<sup>60</sup> se tumači kao rok u kome plan treba biti donesen. Aktivnosti na izradi plana uglavnom započinju nakon usvajanja budžeta, pa se planovi nabavki donose u januaru i februaru za tekuću godinu. Planiranje javnih nabavki, suštinski, nije dio procesa poslovnog planiranja i planiranja budžeta institucije. MPK ima praksu da krajem godine, prije usvajanja budžeta za narednu godinu, donosi privremeni plan javnih nabavki koji prevashodno služi za pokretanje javnih nabavki krajem godine da bi se ugovori sa dobavljačima mogli zaključiti od početka naredne godine. MIRL donosi godišnji plan javnih nabavki koji pored nabavki za potrebe samog ministarstva i drugih nabavki koje se finansiraju iz budžeta, uključuje i planove javnih nabavki iz projekata koji se finansiraju iz međunarodnih kreditnih i donatorskih sredstava. Takva praksa nije uočena u drugim ministarstvima<sup>61</sup>.

Nosioci izrade plana javnih nabavki su odjeljenja, odnosno zaposleni na poslovima javnih nabavki. Oni od drugih organizacionih dijelova traže da iskažu svoje potrebe za javnim nabavkama i iste tehnički objedinjavaju u jedan dokument, odnosno plan javnih nabavki, a koji donosi rukovodilac ugovornog organa. Po pravilu, navedene aktivnosti se obavljaju putem usmene komunikacije, jer je samo MIRL dokumentovalo postupak izrade plana.

Način utvrđivanja potreba koje će se realizovati kroz javne nabavke, razmatranje alternativa u kontekstu 3“E“, određivanje i usaglašavanje prioriteta, ugovorni organi nisu mogli dokumentovati. Detaljni podaci o obimu i količini roba, usluga i radova, često nisu poznati u fazi pripreme plana. To se, po pravilu, utvrđuje u zavisnosti od prioriteta i raspoloživih sredstava u momentu pokretanja konkretne javne nabavke. Stoga nije ni vidljivo da postoji jasna povezanost plana javnih nabavki sa strateškim i planskim dokumentima.

Ugovorni organi, relativno često<sup>62</sup>, vrše izmjene i dopune planova javnih nabavki, po pravilu, bez detaljne argumentacije nemogućnosti pravovremenog planiranja. PU RS je imala praksu da neplanirane javne nabavke pokreće na osnovu posebnih odluka o pokretanju javnih nabavki, što je svakako uticalo da broj izmjena i dopuna planova bude manji.

Izmjene i dopune plana javnih nabavki su po broju i vrijednosti u odnosu na inicijalni plan naročito izražene kod MIRL (podaci u prilogu ne uključuju nabavke koje se realizuju kroz međunarodne projekte). Dva su ključna razloga za to. Prvi, zato što MIRL krajem tekuće godine dopunjava plan dijelom javnih nabavki koje će se realizovati u sljedećoj godini, a kako bi se ugovori sa dobavljačima mogli zaključiti od početka te godine (nakon usvajanja budžeta). Drugi razlog je realizacija Programa rješavanja problema raseljenih lica, povratnika i izbjeglica koji Vlada RS usvaja u februaru/martu za tekuću godinu. MIRL je nakon što je sprovelo određene pripreme za realizaciju ovog Programa, u dijelu koji zahtijeva sprovođenje javnih nabavki, u 2015. godini, izvršilo dopunu plana novim javnim nabavkama u vrijednosti oko 2,6 miliona KM. Međutim, sa istom praksom nije nastavljeno u 2016. godini, kada je plan po sličnom osnovu dopunjen javnim nabavkama u vrijednosti

---

<sup>60</sup> Član 17. stav (2) Zakona o javnim nabavkama - „Ugovorni organ mora objaviti plan javnih nabavki čija je vrijednost veća od 50.000 KM u slučaju nabavke roba i usluga ili 80.000 KM u slučaju radova na svojoj internet stranici, najkasnije u roku od 60 dana od dana usvajanja budžeta, odnosno finansijskog plana.“

<sup>61</sup> Za međunarodne projekte donose se pojedinačni planovi za svaki projekat i to za cjelokupno vrijeme realizacije projekta. Po pravilu su to planovi za projekte koji se realizuju prema međunarodnim procedurama i vodičima za javne nabavke, kao izuzeća od primjene Zakona o javnim nabavkama. Navedeni planovi se ne uključuju u godišnje planove javnih nabavki ministarstava.

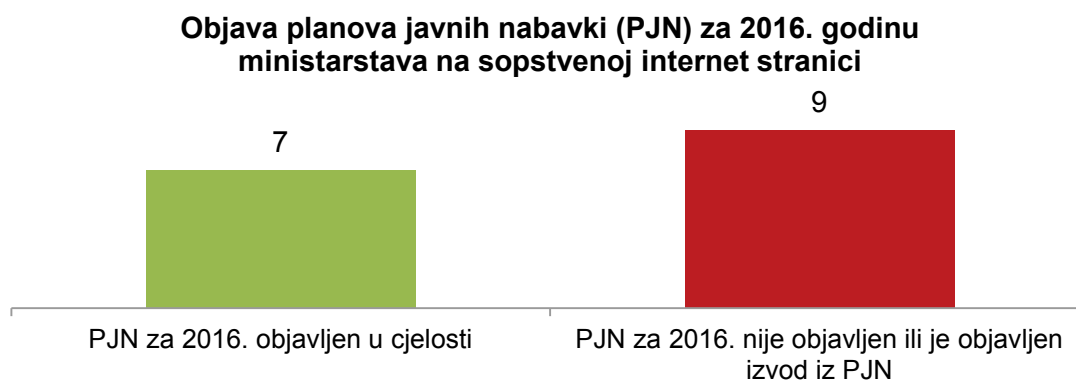
<sup>62</sup> Prilog broj 10 - Planovi javnih nabavki ugovornih organa za 2015. i 2016. godinu i njihove izmjene i dopune

svoga 270 hiljada KM. Razloge tome treba tražiti pored moguće drugačijeg sadržaja Programa rješavanja problema raseljenih lica, povratnika i izbjeglica za 2016. godinu (što je poređenjem sadržaja programa sa 2015. godinom, reviziji bilo teško uočljivo) i u još uvijek neplaćenim obavezama prema pojedinim dobavljačima za radove izvršene u 2015. godini.<sup>63</sup>

Planovi javnih nabavki MZSZ i MPK dopunjavani su nabavkama velike vrijednosti, po pravilu, za kapitalne investicije, po osnovu odluka Vlade RS. Plan javnih nabavki MZSZ je u 2016. godini dopunjen javnom nabavkom „Projektovanje, izgradnja i opremanje nove JZU bolnice Istočno Sarajevo“ procijenjene vrijednosti oko 42,7 miliona KM. Plan javnih nabavki MPK je dopunjen javnim nabavkama „Nabavka namještaja za opremanje objekata za smještaj studenata“ i „Nabavka opreme za opremanje objekata za smještaj studenata“ procijenjene vrijednosti zbirno oko 4,2 miliona KM. Pored toga Plan javnih nabavki za 2015. godinu dopunjen je nabavkom „Pribavljanje finansijskih sredstava za refinansiranje duga Univerziteta u Istočnom Sarajevu“ procijenjene vrijednosti 12,7 miliona KM. Upravo su kapitalne investicije, poput navedenih, trebale biti primjer adekvatnog planiranja, a ne ad hok odlučivanja.

Ministarstva<sup>64</sup> većinom poštuju samo minimum transparentnosti planova javnih nabavki propisan ZJN<sup>65</sup>, dok manji dio njih svoje planove javnih nabavki objavljuje u cijelosti na vlastitoj internet stranici, što se vidi na grafikonu ispod.

Grafikon broj 2 - Objava planova javnih nabavki ministarstava na internet stranici



Od pet posmatranih ugovornih organa većina je svoje planove javnih nabavki za 2017. godinu objavila u cijelosti (MZSZ, MPK i PU RS), MIRL objavilo izvod plana, a MULS nije objavilo plan, budući da nije imalo planirane nabavke za koje je objava obavezujuća.

### 3.2.3. Praćenje i analiza javnih nabavki

U više od polovine ministarstava, internim aktima nisu utvrđene obaveze i nosioci pravovremenog pokretanja javnih nabavki. Takođe, u gotovo polovini ministarstava nije propisana obaveza i odgovornost za praćenje realizacije zaključenih ugovora. Evidencije o zaključenim ugovorima se vode u vidu jednostavnih tabela sa podacima o vrsti nabavke,

<sup>63</sup> Neizvjesnost da li će sredstva odobrena budžetom biti i stvarno operativno raspoloživa, prema mišljenju pojedinih zaposlenih znatno otežava i obesmišljava adekvatno planiranje javnih nabavki.

<sup>64</sup> Izvor podataka: Upitnici Glavne službe za reviziju javnog sektora RS

<sup>65</sup> Član 17. stav (2) Zakona o javnim nabavkama

postupku, datumu zaključenja ugovora, izabranom ponuđaču i sl. Nijedno ministarstvo se nije izjasnilo da je vršilo analize funkcionisanja vlastitih javnih nabavki.<sup>66</sup>

Praćenje i analiza javnih nabavki u posmatranim ugovornim organima nisu adekvatno uređene internim aktima, niti funkcionišu na način koji obezbjeđuje sveobuhvatan i ažuran uvid u stanje i osnovu za pravovremeno preduzimanje eventualnih korektivnih akcija u oblasti javnih nabavki. Na bazi definisanih kriterijuma<sup>67</sup>, to je slikovito predstavljeno u sljedećoj tabeli.

Tabela broj 3 – Uređenost i funkcionisanje praćenja i analiza javnih nabavki u ugovornim organima

R. br.	Naziv institucije	Uređenost praćenja javnih nabavki i vršenja analiza u internim aktima ugovornih organa	Funkcionisanje praćenja i analiza javnih nabavki u ugovornim organima
1	Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite	●	●
2	Ministarstvo prosvjete i kulture	●	●
3	Ministarstvo uprave i lokalne samouprave	✘	●
4	Ministarstvo za izbjeglice i raseljena lica	●	●
5	Poreska uprava	●	●
Legenda: ✓ Kriterijum ispunjen u potpunosti, ● Kriterijum ispunjen u većoj mjeri, ● Kriterijum ispunjen u manjoj mjeri, ✘ Kriterijum nije ispunjen			

Posmatrani ugovorni organi internim aktima nisu definisali način vođenja i sadržaj evidencija o javnim nabavkama. Ne posjeduju sistematizovane evidencije i registre javnih nabavki koje bi omogućili adekvatne analize njihovog funkcionisanja. Zaposleni evidencije o javnim nabavkama vode na način kako oni smatraju da je neophodno. Uglavnom se te evidencije svode na ono što je propisano regulativom u oblasti javnih nabavki ili prema zahtjevima eksternih korisnika. Po pravilu, podaci o javnim nabavkama se vode u različitim tabelama. Tako jedan dio podataka se nalazi u planovima javnih nabavki, drugi dio u izvještajima o zaključenim ugovorima, a do najvećeg dijela podataka se može doći samo neposrednim uvidom u dokumentaciju (broj ponuđača, njihove ponude, vremensko trajanje pojedinih faza postupka, uložene žalbe i sl.). Podaci o javnim nabavkama se ne objedinjavaju i ne dovode u međusobnu vezu.

Pravovremenost pokretanja javnih nabavki, nije uopšte ili nije na adekvatan način definisana u internim aktima. Po pravilu, definisano je odgovorno lice ili organizaciona jedinica koja upućuje inicijativu za pokretanje javnih nabavki, ali bez obrazloženja kada se to mora učiniti (u odnosu na plan javnih nabavki, isticanje ugovora i sl.). U praksi se o tome pokušava voditi računa, ali ne na organizovan i dokumentovan način.

Internim aktima u posmatranim ugovornim organima je uglavnom definisana obaveza praćenja realizacije ugovora, najčešće kroz kontrolu knjigovodstvene dokumentacije, kako

<sup>66</sup> Izvor podataka: Upitnici Glavne službe za reviziju javnog sektora RS. Pojedina ministarstva su se izjasnila da zbog malog broja i jednostavnih nabavki nisu imali potrebe za sveobuhvatnim evidencijama i analizama javnih nabavki.

<sup>67</sup> Prilog broj 11 - Kriterijumi za ocjenu praćenja i analize javnih nabavki



to uglavnom i funkcioniše. Zbirne analize realizacije ugovora se ne vrše. Registri zaključenih ugovora sa zbirnim podacima o datumu zaključenja ugovora, stepenu realizacije, problemima u realizaciji, plaćanju i sl. se ne vode. Uglavnom postoje evidencije u formi tabela o zaključenim ugovorima.

Ovakav način vođenja evidencija i praćenja javnih nabavki otežava vršenje analiza i kreiranje odgovarajućih izvještaja. Posmatrani ugovorni organi nisu prezentovali reviziji da su vršili bilo kakve analize javnih nabavki (pravovremenost pokretanja javnih nabavki i zaključenja ugovora, broja ponuđača, kretanja cijena određenih roba/usluga/radova, izvršenja ugovora i sl.) i na bazi toga preduzimali mjere za unapređenje njihovog funkcionisanja. Ugovorni organi nisu vršili ni istraživanja ili analize uticaja značajnih kašnjenja u plaćanjima obaveza prema dobavljačima<sup>68</sup>, ali smatraju da to značajno utiče i na smanjenje konkurencije, povećanje cijena i uopšte na gubitak povjerenja u javni sektor.

#### **3.2.4. Izvještavanje o javnim nabavkama i ostvarenim rezultatima**

Kod 2/3 ministarstava u Vladi RS nisu formalno propisane obaveze i učesnici u izvještavanju o javnim nabavkama. Svega devet ministarstava je radilo neku formu izvještaja o javnim nabavkama, ali se on odnosio na osnovne podatke o sprovedenim nabavkama i zaključenim ugovorima, dok njih sedam uopšte nije sačinjavalo izvještaje.<sup>69</sup>

Ugovorni organi, koji su bili predmet detaljnijeg posmatranja, su uglavnom u jednom ili više internih akata, na osnovu propisa iz oblasti javnih nabavki, definisali obavezu dostavljanja obavještenja i dokumenata AJN BiH i njihovu objavu na internet stranici. No bez obzira da li je i na koji način navedena obaveza definisana u internim aktima pregledom internet stranica AJN BiH i ugovornih organa vidljivo je postojanje tih obavještenja i dokumenata. Osnovni podaci o javnim nabavkama dostavljaju se i GRSJS RS za potrebe finansijske revizije. Pojedini ugovorni organi putem godišnjih izvještaja o radu, po pravilu vrlo šturo, informišu Vladu RS o javnim nabavkama. To su najčešće podaci o broju i vrijednosti javnih nabavki bez kvalitativnih pokazatelja i osvrtu na eventualne probleme.

Interno izvještavanje u vezi sa javnim nabavkama u posmatranim ugovornim organima nije adekvatno uređeno internim aktima, niti funkcioniše na način koji obezbjeđuje rukovodiocima institucija donošenje potrebnih i pravovremenih upravljačkih odluka. Na bazi definisanih kriterijuma<sup>70</sup>, to je slikovito predstavljeno u sljedećoj tabeli.

---

<sup>68</sup> Kašnjenje plaćanja obaveza prema dobavljačima je izraženo u svim posmatranim ugovornim organima. U posljednje vrijeme obaveze prema dobavljačima se plaćaju sa kašnjenjem i do godinu dana, a u Ministarstvu za izbjeglice i raseljena lica RS dio obaveza prema dobavljačima za izvršene radove krajem 2015. godine nije bio plaćen do polovine 2017. godine. U takvim okolnostima dobavljači su usmeno ili pisanim putem dostavljali opomene za plaćanje. U određenim slučajevima su daljnje isporuke uslovljavali plaćanjem dijela ili svih dospjelih obaveza. Ponekad su u opomenama navedeni iznosi zatezних kamata koji su ugovorni organi dužni platiti. Ugovorni organi praktikuju slanje urgencija Ministarstvu finansija da se izvrši plaćanje. PU RS je za godinu dana dostavila Ministarstvu finansija RS stotinjak urgencija, odnosno za veliki dio plaćanja. Svakako da ovakva situacija smanjuje manevarski prostor ugovornim organima u slučaju da dobavljač ne ispunjava svoje obaveze u skladu sa zaključenim ugovorom.

<sup>69</sup> Izvor podataka: Upitnici Glavne službe za reviziju javnog sektora RS

<sup>70</sup> Prilog broj 12 - Kriterijumi za ocjenu internog izvještavanja

Tabela broj 4 – Uređenost i funkcionisanje internog izvještavanja u ugovornim organima

R. br.	Naziv institucije	Uređenost internog izvještavanja u vezi sa javnim nabavkama u internim aktima ugovornih organa	Funkcionisanje internog izvještavanja u vezi sa javnim nabavkama u ugovornim organima
1	Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite	✘	●
2	Ministarstvo prosvjete i kulture	●	●
3	Ministarstvo uprave i lokalne samouprave	✘	●
4	Ministarstvo za izbjeglice i raseljena lica	●	●
5	Poreska uprava	●	●
Legenda: ✓ Kriterijum ispunjen u potpunosti, ● Kriterijum ispunjen u većoj mjeri, ● Kriterijum ispunjen u manjoj mjeri, ✘ Kriterijum nije ispunjen			

Tri od pet posmatranih ugovornih organa u nekom od internih akata ima pomenuto interno izvještavanje. Značajniji iskorak je učinilo MIRL, te donekle PU RS u Pravilniku o javnim nabavkama iz 2017. godine. U MIRL su u Procedurama o postupcima javnih nabavki roba, usluga i radova jasnije definisali obavezu internog izvještavanja u pogledu sadržaja, rokova i učesnika, ali sa fokusom na podatke o postupcima javnih nabavki. Nasuprot tome, PU RS je definisala obavezu godišnje analize efekata svih provedenih javnih nabavki na osnovu procjene njihove opravdanosti i svrsishodnosti, te izvještavanja direktora o tome.

Sve posmatrane institucije su raspolagale određenom vrstom internih izvještaja o javnim nabavkama, po pravilu, u formi tabela sa sličnim ili istim podacima koji su neophodni za eksterno izvještavanje. Određeni, po pravilu šturi izvještaji o provedenim javnim nabavkama, se pripremaju prilikom izrade godišnjeg izvještaja o radu institucije. U MULS sačinjavali interne izvještaje u sličnoj, tabelarnoj formi, ali su pored kvantitativnih, prezentovani i podaci o nerealizovanim planiranim javnim nabavkama, uzrocima i sl. Reviziji nije prezentovano da je menadžment ugovornih organa od zaposlenih na javnim nabavkama tražio sveobuhvatne informacije i analizu i ocjenu funkcionisanja javnih nabavki i ostvarenih efekata/rezultata.

## 4. ZAKLJUČCI

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je sprovela reviziju učinka iz oblasti javnih nabavki s ciljem da ispita ispunjenost pretpostavki za djelotvorno funkcionisanje sistema javnih nabavki i uspješno upravljanje javnim nabavkama na nivou Vlade RS i konkretnih ugovornih organa.

Na osnovu provedenog ispitivanja i pribavljenih nalaza u ovoj reviziji učinka izveden je jedan osnovni i nekoliko posebnih zaključaka revizije.

**Osnovni zaključak je da Vlada RS i ugovorni organi nisu u dovoljnoj mjeri ispunili preduslove i uspostavili sistem javnih nabavki koji će osigurati djelotvornost javnih nabavki.**

Vlada RS nije na sveobuhvatan, organizovan i sistematičan način pristupila ispunjavanju pretpostavki u cilju uspostavljanju sistema javnih nabavki kao važnog segmenta upravljanja javnim finansijama. Iskazana opredjeljenja Vlade RS, kao i donesene mjere, su parcijalnog, često ad hok karaktera, bez prethodno izvršenih istraživanja i analiza problema u javnim nabavkama. Mjere su se uglavnom realizovale stihijski bez odgovarajućih mehanizama praćenja i nadzora. Menadžment i zaposleni na poslovima javnih nabavki u ugovornim organima su uglavnom orjentisani na zadovoljavanje brojnih i komplikovanih procedura predviđenih zakonskom i podzakonskom regulativom u ovoj oblasti. Menadžment nije, u dovoljnoj mjeri, prepoznao rizike i značaj javnih nabavki za uspješno funkcionisanje institucije, niti preduzeo mjere za minimiziranje potencijalnih rizika.

Sistem javnih nabavki je veoma kompleksan i podložan je uticajima izvan njega, a i sam utiče na okruženje. Stanje u privatnom sektoru u pogledu funkcionisanja pojedinih oblasti, broja ponuđača i njihovih kapaciteta direktno utiče na same javne nabavke. Obim investicione aktivnosti javnog sektora i njegova likvidnost, takođe značajno utiču na javne nabavke, ali i na funkcionisanje privatnog sektora. Centralizovano sprovođenje pojedinih nabavki, način definisanja tenderskih uslova, kriterijumi za odabir najpovoljnije ponude i sl. u velikoj mjeri utiču na ponašanje ponuđača.

**4.1. Sistem javnih nabavki u RS funkcioniše u uslovima nepostojanja usaglašenog i sveobuhvatnog strateškog okvira, kao bitnog preduslova njegove djelotvornosti.**

Vlada RS nije prepoznala potrebu donošenja sveobuhvatnog strateškog akta u oblasti javnih nabavki, već je određena opredjeljenja u ovoj oblasti iskazala parcijalno, nekonzistentno i često na ad hok osnovi. Javne nabavke u kontekstu strateških opredjeljenja su zastupljene u oblasti borbe protiv korupcije i pojedinim segmentima u oblasti zdravstva. Vlada RS je ad hok intervenisala u oblasti zdravstva putem dva zaključka koji se odnose na nadzor nad postupcima javnih nabavki u javnim zdravstvenim ustanovama i centralizaciju javnih nabavki u zdravstvu. Navedena opredjeljenja nisu rezultat detaljnih istraživanja i analiza problema u javnim nabavkama, već prije svega nametnutih okolnosti, odnosno nezadovoljavajuće situacije u ovim oblastima. Uspostavljanjem Službe za zajedničke poslove i donošenjem pojedinačnih odluka za određene kapitalne projekte Vlada RS se opredjeljivala za centralizovane nabavke za potrebe više institucija. Vlada RS nije na sistematičan način organizovala funkcionisanje i rad jedinica za implementaciju projekata, te vršila izbor procedura javnih nabavki, prije svega kod projekata koji se finansiraju iz međunarodnih donatorskih i kreditnih sredstava.

**4.2. Za mjere koje su proistekle iz strateških ili ad hok opredjeljenja, Vlada RS nije izradila smjernice za njihovo sprovođenje, niti je identifikovala potrebne resurse, način njihovog obezbjeđenja i sl.**

Bez obzira da li su mjere i aktivnosti u oblasti javnih nabavki proistekle iz strateških opredjeljenja ili ad hok djelovanja Vlade, iste nisu praćene nikavim smjernicama ili

procedurama kojima bi detaljnije bile razrađene potrebne aktivnosti, uloge, zadaci i odgovornosti institucija, način komunikacije i koordinacije. Iako ni ključnim nosiocima aktivnosti, vrlo često donesene mjere nisu bile razumljive po mnogo osnova (šta se njima želi postići, kojim resursima i ko će ih obezbijediti, kako će se mjere konkretno provesti, u kojim rokovima i sl.) nisu tražili dodatne instrukcije i smjernice. Otuda su mjere sprovedene onako kako ih je ko razumio, bez odgovarajuće komunikacije i koordinacije u njihovom provođenju.

**4.3. Vlada RS nije uspostavila odgovarajuće mehanizme prikupljanja podataka i informacija, kontrole, praćenja i ocjene ostvarenih rezultata prilikom realizacije strateških ciljeva i mjera u oblasti javnih nabavki, te samim tim nema sveobuhvatan uvid u probleme i funkcionisanje javnih nabavki u ugovornim organima RS i efekte sprovedenih mjera.**

Vlada RS nije definisala niti u praksi uspostavila organizovan i sistematičan način prikupljanja podataka o javnim nabavkama iz ugovornih organa u RS. Podaci koje dobija Vlada RS su nepotpuni, neredovni, nesistematizovani i ne pružaju osnovu za sagledavanje i ocjenu funkcionisanja cjeline sistema javnih nabavki. Nakon donošenja mjera u oblasti javnih nabavki Vlada RS se njima nije detaljnije bavila. Praćenje i izvještavanje o realizaciji mjera i postignutim rezultatima niti je definisano na odgovarajući način, niti se provodilo kontinuirano i sa potrebnim podacima i informacijama na osnovu kojih bi se mogli ocjenjivati rezultati definisanih mjera i preduzimati eventualne korektivne akcije. To je značajno povećalo rizik njihove neučinkovitosti.

**4.4. Ugovorni organi poslove javnih nabavki nisu organizaciono i kadrovski pozicionirali na odgovarajući način u kontekstu njihovog jasnog i sveobuhvatnog uređenja kroz interne akte i obezbjeđenje dovoljnih i edukovanih kadrova.**

U uslovima nepostojanja smjernica ili preporuka od strane Vlade RS, ugovorni organi su pristupali definisanju i organizaciji poslova javnih nabavki na različite načine, po pravilu, rukovodeći se prvenstveno propisanim obavezama u oblasti javnih nabavki. U internim aktima nisu dovoljno sveobuhvatno definisani poslovi javnih nabavki, akti često nisu ažurni, niti međusobno potpuno usaglašeni. U posljednje vrijeme pojedini ugovorni organi su preduzeli početne pozitivne korake u ovom segmentu. Edukacije zaposlenih na javnim nabavkama u kontekstu učinka, uglavnom nisu zastupljene, a fokus je na poštovanju komplikovane zakonske procedure u ovoj oblasti. U pojedinim ugovornim organima popunjenost radnih mjesta koja se bave samim postupkom javnih nabavki nije zadovoljavajuća, pa poslove obavljaju drugi zaposleni, vrlo često kao dodatni posao.

**4.5. Godišnje planiranje javnih nabavki, po pravilu, nije ni formalno ni suštinski dio poslovnog i finansijskog planiranja u ugovornim organima.**

Utvrđivanje potreba i prioriteta kao osnove za godišnje planiranje javnih nabavki u ministarstvima nije organizovan i dokumentovan proces. Pripremi i donošenju plana javnih nabavki se pristupa formalno, bez jasnog pristupa i adekvatnog dokumentovanja samog procesa. Većina ugovornih organa praktikuje izmjene i dopune planova, vrlo često bez adekvatne argumentacije. Ugovorni organi ne prepoznaju, u dovoljnoj mjeri, značaj transparentnosti za sticanje povjerenja kod ponuđača i razvoj konkurentnosti. Transparentnost u javnim nabavkama, uglavnom je zastupljena u mjeri u kojoj je to obavezno prema propisima u ovoj oblasti.

**4.6. Ugovorni organi ne prate javne nabavke kontinuirano kroz sve faze, niti vode zbirne i detaljne evidencije o javnim nabavkama koje bi omogućile adekvatne analize i ocjene postojećeg načina funkcionisanja javnih nabavki.**

Ugovorni organi nisu definisali potrebne evidencije i način praćenja javnih nabavki, pa su evidencije parcijalne, nepotpune i nedovoljne za analize funkcionisanja javnih nabavki. Kroz interna akta, nisu adekvatno prepoznate sve faze javnih nabavki, pa stoga nije ni

uređeno praćenje javnih nabavki kroz sve faze, već je fokus na propisanim obavezama prije svega tokom samog postupka (datum objave, procijenjena vrijednost nabavke, datum i vrijednost zaključenog ugovora, izabrani ponuđač i sl.). Menadžment nije zahtijevao, a zaposleni na javnim nabavkama nisu vršili analize javnih nabavki (poput pravovremenosti pokretanja nabavki, broja ponuđača, odstupanja u cijenama između ponuđača, odstupanja vrijednosti zaključenih ugovora od procijenjene vrijednosti nabavke, kašnjenja u plaćanjima dobavljačima i sl.).

**4.7. Izvještavanje o javnim nabavkama je sporadično, uglavnom sa kvantitativnim podacima bez analiza i ocjene stanja i ukazivanja na posljedice takvog stanja.**

Sadržaj, učestalost, učesnici u izvještavanju, naročito internom, nisu na odgovarajući način uređeni u internim aktima ugovornih organa. Izvještavanje o javnim nabavkama je uglavnom usmjereno na ispunjavanje propisanih obaveza bez orijentacije na učinak i probleme u ovoj oblasti. Uglavnom se svodi na kvantitativne podatke o broju, vrijednosti i vrsti provedenih postupaka javnih nabavki. Na osnovu takvih izvještaja nije moguće donositi upravljačke odluke u cilju unapređenja funkcionisanja javnih nabavki.

## 5. PREPORUKE

Na temelju prezentovanih nalaza i iznesenih zaključaka, revizija daje preporuke u cilju uspješnijeg upravljanja javnim nabavkama kao važnim segmentom upravljanja javnim finansijama. Preporuke treba da doprinesu širem shvatanju i novom, sveobuhvatnijem pristupu javnim nabavkama, prije svega, od strane odgovornih lica u Vladi RS i ugovornim organima.

Preporuke su usmjerene ka Vladi RS kao nosiocu izvršne vlasti i ključnom kreatoru politika razvoja društva i ugovornim organima obuhvaćenim ovom revizijom kao osnovnim činiocima u sprovođenju javnih nabavki i njihovom integrisanju u ukupno funkcionisanje institucije. Preporuke se, u većoj ili manjoj mjeri, mogu provesti i u drugim ugovornim organima na različitim nivoima vlasti. Provođenjem ovih preporuka moguće je ispuniti pretpostavke za cjelovit pristup i djelotvornije funkcionisanje sistema javnih nabavki u RS, te uspješnije upravljanje javnim nabavkama u ugovornim organima.

### **Preporuke za Vladu Republike Srpske**

U cilju ispunjavanja pretpostavki za uspostavljanje djelotvornog sistema javnih nabavki Vlada RS treba da:

#### **5.1. Na temelju prethodno provedenih detaljnih i integralnih ispitivanja i analiza problema i mogućnosti u oblasti javnih nabavki, obezbijedi jasna, konzistentna i cjelovita strateška opredjeljenja.**

Vlada RS treba na organizovan i sistematičan način prikupiti podatke o javnim nabavkama u RS, te izvršiti njihovu analizu u cilju izrade odgovarajućih strateških akata.

Opredjeljenja Vlade RS u pogledu promocije ključnih načela javnih nabavki (transparentnosti, konkurentnosti, djelotvornosti), generalne organizacije i funkcionisanja javnih nabavki u ugovornim organima, organizaciji i funkcionisanja jedinica za implementaciju projekata, izbora procedura javnih nabavki, definisanja rizičnih područja gdje su potrebne dodatne intervencije ili nadzor u ovoj oblasti, definisanja područja gdje je moguća i opravdana centralizacija javnih nabavki i sl, trebaju biti jasno iskazana. Ista trebaju uvažavati i generalne tendencije u pogledu razvoja javnih nabavki.

Prilikom definisanja strateških opredjeljenja treba imati u vidu da na sistem javnih nabavki utiču brojni vanjski faktori, poput izražene nelikvidnosti javnog sektora. Takođe, sistem javnih nabavki značajno može uticati i na privatni sektor, naročito u pogledu centralizacije nabavki u pojedinim oblastima.

Time će Vlada RS steći neophodan uvid u funkcionisanje sistema javnih nabavki u RS, sagledati probleme i mogućnosti i na bazi toga, na dugoročnoj osnovi, kreirati pravce unapređenja i razvoja sistema u cjelini.

#### **5.2. Definiše potrebne mjere i aktivnosti na bazi utvrđenih strateških opredjeljenja i ciljeva koji se žele postići u oblasti javnih nabavki, te odgovarajućih analiza stanja i problema u ovoj oblasti. Takođe, da uspostavi odgovarajuće mehanizme prikupljanja potrebnih podataka, praćenja i kontrole realizacije definisanih mjera i aktivnosti, te ocjene ostvarenih rezultata i postignutih ciljeva.**

Mjere i aktivnosti trebaju biti jasno povezane sa definisanim ciljevima, međusobno usaglašene kako bi se postigao pozitivan sinergetski efekat. Iste trebaju biti praćene odgovarajućim smjernicama i procedurama kako bi svi učesnici pravilno razumjeli svoje zadatke, uloge i odgovornosti, te obezbijedili potrebne resurse.

Vlada RS treba jasno definisati obim i vrstu podataka koji se prikupljaju, način i učestalost njihovog prikupljanja, indikatore učinka i način njihovog praćenja i ocjene rezultata i ostvarenja definisanih ciljeva.

Na ovaj način Vlada RS će obezbijediti da definisane mjere i aktivnosti postignu zadate ciljeve, te da se eventualna odstupanja i problemi pravovremeno uoče i preduzmu odgovarajuće korektivne akcije.

### **Preporuke za ugovorne organe**

U cilju ispunjavanja pretpostavki za uspješno upravljanje javnim nabavkama ugovorni organi, odnosno rukovodioci istih, treba da:

#### **5.3. Poslove javnih nabavki adekvatno organizaciono pozicioniraju unutar institucije, te obezbijede potrebne kadrove i njihov profesionalni razvoj.**

Ugovorni organi treba da u skladu sa definisanim poslovima javnih nabavki, njihovom uslovljenosti i povezanosti, te procijenjenim dugoročnim potrebama za javnim nabavkama u pogledu obima i složenosti definišu njihovu poziciju u organizacionoj strukturi institucije. Pri tome trebaju imati u vidu i dugoročna opredjeljenja Vlade RS u ovoj oblasti. Poslovi trebaju biti organizovani na način da rukovodstvu obezbjeđuju pravovremen i potpun uvid u funkcionisanje javnih nabavki u cjelini.

Kroz obezbjeđenje potrebnih kadrova i njihov svestran profesionalni razvoj treba obezbijediti pravilno razumijevanje i adekvatno sprovođenje poslova javnih nabavki u instituciji.

Na ovaj način će se uticati na promjenu u pristupu javnim nabavkama kao važnom instrumentu za djelotvorno ostvarenje ciljeva institucije.

#### **5.4. Kroz interne akte poslove javnih nabavki u svim fazama urede na sveobuhvatan, konzistentan i usaglašen način, kako bi ti poslovi na odgovarajući način bili integrisani u ukupno funkcionisanje institucije.**

Internim aktima ugovorni organi treba da urede poslove javnih nabavki znatno sveobuhvatnije od samog postupka koji je u najvećoj mjeri utvrđen propisima. Potrebno je urediti način utvrđivanja potreba koje će se zadovoljavati putem javnih nabavki i njihovih prioriteta, razmatranje mogućih alternativa sa aspekta ukupnih troškova, vezu planova javnih nabavki sa poslovnim i budžetskim planiranjem i ciljevima institucije, promociju principa javnih nabavki, mehanizme praćenja javnih nabavki u svim fazama, potrebne podatke i informacije za ocjenu ostvarenih rezultata i efekata, nosioce svih aktivnosti, način komunikacije i koordinacije, rokove i sl.

Ovim bi se, kroz interne akte ugovornih organa, stvarale pretpostavke za organizovanije i učinkovitije funkcionisanje javnih nabavki.

#### **5.5. Na osnovu sveobuhvatnog uređenja poslova javnih nabavki u internim aktima, obezbijede njihovo pravilno razumijevanje i potreban angažman svih uključenih zaposlenih u cilju odgovarajuće raspodjele odgovornosti i nesmetanog i pravovremenog obavljanja definisanih poslova.**

Ugovorni organi trebaju obezbijediti da se kroz javne nabavke, pored zakonitosti, obezbjeđuje i njihova učinkovitost. U tom smislu svaka faza javnih nabavki mora biti dio upravljačkog procesa u koje je uključen širi krug zaposlenih, dakle ne samo onih koji direktno učestvuju u sprovođenju postupka javnih nabavki. Planiranje javnih nabavki treba shvatiti i provoditi kao segment ukupnog planiranja unutar institucije i znatno širi proces od

formalne izrade plana javnih nabavki. Evidencije javnih nabavki, njihovo praćenje i analiza, te izvještavanje trebaju biti dovoljna i pouzdana osnova za sagledavanje stanja, ocjenu postignutog učinka, donošenje odgovarajućih upravljačkih odluka i eventualno preduzimanje korektivnih akcija.

Kako postojanje i kvalitet internih akata samo po sebi nije dovoljno za postizanje učinka, adekvatno razumijevanje i realizacija poslova javnih nabavki, šira uključenost i jasnija raspodjela odgovornosti zaposlenih u ugovornom organu su takođe važne pretpostavke za postizanje učinka u javnim nabavkama.

Vođa revizorskog tima  
Mladenko Marković, s.r.



## 6. PRILOZI UZ IZVJEŠTAJ

### Prilog broj 1 – Lista referenci

1. Međunarodni standardi vrhovnih revizijskih institucija (ISSAI)
2. Zakon o javnim nabavkama (Službeni glasnik BiH, broj 39/14) sa pratećim podzakonskim aktima
3. Zakon o Vladi Republike Srpske (Službeni glasnik RS, broj 118/08)
4. Zakon o republičkoj upravi (Službeni glasnik RS, broj 118/08, 11/09, 74/10, 86/10, 24/12, 121/12 i 15/16)
5. Zakon o budžetskom sistemu Republike Srpske (Službeni glasnik RS, broj 121/12, 52/14, 103/15 i 15/16)
6. Zakon o izvršenju Budžeta Republike Srpske za 2016. godinu (Službeni glasnik RS, broj 110/15)
7. Zakon o zdravstvenom osiguranju (Službeni glasnik RS, broj 18/99, 51/01, 70/01, 51/03, 57/03, 17/08, 1/09 i 106/09)
8. Zakon o zdravstvenoj zaštiti (Službeni glasnik RS, broj 106/09 i 44/15)
9. Poslovnik o radu Vlade Republike Srpske (Službeni glasnik RS, broj 10/09)
10. Programi ekonomskih reformi Republike Srpske za period 2016-2018. i 2017-2019. godina
11. Ekonomske politike Republike Srpske za period 2009-2016. godina
12. Strategija borbe protiv korupcije u RS od 2013. do 2017. godine sa pratećim Akcionim planom;
13. Resorne strategije u oblasti zdravstva: Strategija za sekundarnu i tercijarnu zdravstvenu zaštitu u RS (2007-2012), Strategija u oblasti lijekova do 2012. godine, Program u oblasti lijekova od 2013. do 2020. godine, Strateški razvojni plan Fonda zdravstvenog osiguranja RS za period od 2014. do 2018. godine
14. Zaključci Narodne skupštine RS i Vlade RS u oblasti javnih nabavki
15. Direktive Evropske unije: 2014/24/EU o javnim nabavkama, 2014/25/EU o javnim nabavkama koje vrše subjekti koji djeluju u sektorima vodoprivrede, energije i transporta, te sektoru poštanskih usluga, 2014/23/EU o dodjeli ugovora o koncesiji, 2009/81/EC za dodjelu određenih ugovora za nabavku radova, roba i usluga na području odbrane i sigurnosti
16. Principles for Integrity in Public Procurement, OECD, 2009
17. Recommendation on Enhancing Integrity in Public Procurement, OECD, 2009
18. A Strategy for Improving Public Procurement, International Trade Centre UNCTAD/WTO, 9<sup>th</sup> International Anti-Corruption Conference, Durban, South Africa, 10-15 October 1999
19. The Green Book – Appraisal and Evaluation in Central Government, HM Treasury, London, 2011
20. Managing public money, HM Treasury, London, July 2013
21. Odluke Vlade RS o kapitalnim investicijama
22. Odluka o planu mreže zdravstvenih ustanova (Službeni glasnik RS, broj 2/01, 65/01, 1/03, 106/06, 32/07 i 116/08)
23. Programi rada i dnevni redovi sjednica Narodne skupštine Republike Srpske
24. Programi rada i dnevni redovi sjednica Vlade Republike Srpske
25. Budžeti i rebalansi budžeta Republike Srpske u periodu 2014-2016. godina
26. Informacije Vlade Republike Srpske prema Narodnoj skupštini Republike Srpske o realizaciji kapitalnih investicija
27. Izvještaji Glavne službe za reviziju javnog sektora Republike Srpske o reviziji finansijskih izvještaja revidiranih subjekata u periodu 2010-2016. godina
28. Izvještaji revizije učinka Glavne službe za reviziju javnog sektora Republike Srpske u periodu 2010-2016. godina
29. Strategija razvoja sistema javnih nabavki Bosne i Hercegovine za period 2010-2015
30. Strategija razvoja javnih nabavki Bosne i Hercegovine za period 2016-2020

31. Godišnji izvještaji Agencije za javne nabavke Bosne i Hercegovine za 2014. i 2015. godinu
32. Akcioni plan Savjeta ministara Bosne i Hercegovine i Direkcije za evropske integracije Bosne i Hercegovine za realizaciju prioriteta iz Izvještaja za Bosnu i Hercegovinu za 2015. godinu
33. Regulativa i strateški akti zemalja okruženja iz oblasti javnih nabavki
34. Smernice za razvoj pokazatelja performansi javnih nabavki, Uprava za javne nabavke Republike Srbije, avgust 2015. godine
35. Izvještaji i analize međunarodnih, revizijskih i nevladinih organizacija u oblasti javnih nabavki
36. Interna akta revidiranih subjekata koja regulišu pitanja iz oblasti javnih nabavki
37. Pravilnici o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta revidiranih subjekata
38. Pravilnici o principima, uslovima i kriterijumima za zaključivanje ugovora sa davaocima zdravstvenih usluga u RS
39. Planovi javnih nabavki revidiranih subjekata sa izmjenama i dopunama i izvještaji o njihovoj realizaciji
40. Informacije i izvještaji revidiranih subjekata o javnim nabavkama
41. Izvještaji internih revizija i kontrola unutar revidiranih subjekata
42. Prepiska i komunikacija između institucija i unutar institucija u vezi sa javnim nabavkama;
43. Urgencije i opomene revidiranih subjekata Ministarstvu finansija Republike Srpske za plaćanje obaveza prema dobavljačima
44. Internet stranice revidiranih subjekata
45. Internet portal Agencije za javne nabavke Bosne i Hercegovine
46. Saglasnosti Ministarstva zdravlja i socijalne zaštite Republike Srpske na planove javnih nabavki i tendersku dokumentaciju javnih zdravstvenih ustanova i fondova čiji je osnivač Vlada Republike Srpske
47. Sporazumi o provođenju postupaka javnih nabavki između Fonda zdravstvenog osiguranja Republike Srpske i javnih zdravstvenih ustanova sa aneksima
48. Odluke o načinu finansiranja sekundarnog i tercijarnog nivoa zdravstvene zaštite u Republike Srpske
49. Odluka o usvajanju liste lijekova sa posebnim načinom nabavke (finansiranja na teret Fonda zdravstvenog osiguranja Republike Srpske) (Službeni glasnik RS, broj 111/15)
50. Odluka o usvajanju Osnovne bolničke liste lijekova (Službeni glasnik RS, broj 65/15 i 61/16)
51. Odluka Fonda zdravstvenog osiguranja Republike Srpske o izboru najpovoljnijeg ponuđača za Osnovnu bolničku listu lijekova, broj: 10.02/015-2878-74/16 od 22.09.2016. godine
52. Zapisnik Fonda zdravstvenog osiguranja Republike Srpske o izvršenoj redovnoj kontroli stanja zaliha lijekova sa Osnovne bolničke liste lijekova u Zavodu za medicinsko snabdijevanje i bolničkoj apoteci Univerzitetskog kliničkog centra Republike Srpske, broj: 09/8/03-110-26/16 od 07.09.2016. godine

**Prilog broj 2 - Kriterijumi za izbor institucija javnog sektora u uzorak revizije učinka**

**Kriterijumi za izbor:**

- Fokus revizije na upravljački aspekt i sistem javnih nabavki
- Podjela nadležnosti, uloga i odgovornosti
- Broj ugovornih organa
- Vrijednost zaključenih ugovora
- Strateško i ad hok djelovanje Vlade RS u pojedinim sektorima
- Organizaciona struktura službi za javne nabavke u ugovornim organima
- Primjer složenog organa sa velikim brojem organizacionih jedinica i ugovornog organa sa jednostavnom organizacijom

**Obrazloženje uzorka revidiranih subjekata:**

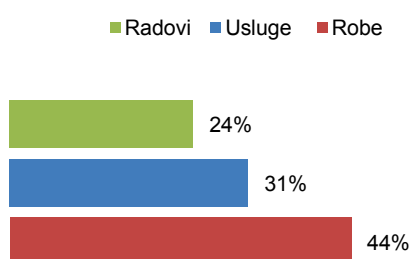
- Vlada RS – glavni organ izvršne vlasti
- Ministarstvo finansija RS – resorno ministarstvo za upravljanje javnim finansijama, nosilac aktivnosti u realizaciji anti-koruptivnih mjera u oblasti javnih nabavki
- Ministarstvo pravde RS – resorno ministarstvo za izradu i praćenje realizacije Strategije za borbu protiv korupcije RS
- MZSZ (76) i MPK (364) – 440 ugovorna organa pod njihovom nadležnošću što predstavlja više od 1/2 ugovornih organa u RS
- MIRL – postojanje jedinice za implementaciju projekata i značajnog obima javnih nabavki
- MULS – resorno nadležno ministarstvo za organizaciju republičke uprave i primjer jednostavnog ugovornog organa sa malim obimom javnih nabavki
- PU RS – Primjer složenog organa sa velikim brojem organizacionih jedinica i značajnim obimom javnih nabavki
- FZO RS i UKC RS – strateško i ad hok djelovanje Vlade RS u pojedinim sektorima sa značajnim obimom javnih nabavki

**Prilog broj 3** - Podaci o vrijednosti zaključenih ugovora u javnim nabavkama u RS prema AJN BiH i upitniku GSRJS RS

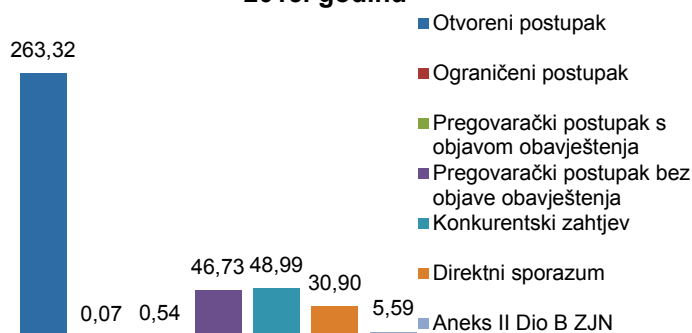
*Javne nabavke u RS - podaci za 2015. godinu prema Izvještaju AJN BiH*

Prema Godišnjem izvještaju AJN BiH za 2015. godinu (posljednji dostupan do trenutka objave revizije učinka) u RS je registrovan 841 ugovorni organ. Ukupna vrijednost zaključenih i dodeljenih ugovora u 2015. godinu u RS je iznosila 396,14 miliona KM. Od toga, najvećim dijelom su se nabavljale robe (44%), potom usluge (31%), pa radovi (24%). Najveći udio javnih nabavki se odnosi na transparentne postupke javnih nabavki, u kojima dominira otvoreni postupak sa 263,32 miliona KM. Međutim, i dalje je značajna primjena manje transparentnih postupaka javnih nabavki (pregovarački postupak bez objave obavještenja o nabavci i direktni sporazum).

**Vrijednost javnih nabavki u RS prema predmetu nabavke za 2015. godinu**



**Vrijednost javnih nabavki u RS prema sprovedenim postupcima u milionima KM za 2015. godinu**



Izvor podataka: Godišnji izvještaj Agencije za javne nabavke Bosne i Hercegovine za 2015. godinu, Sarajevo, 2016. godina

*Javne nabavke u RS – podaci za period 2014-2016. godina prema upitniku GSRJS RS za ministarstva, fondove socijalne sigurnosti i republičke uprave RS*

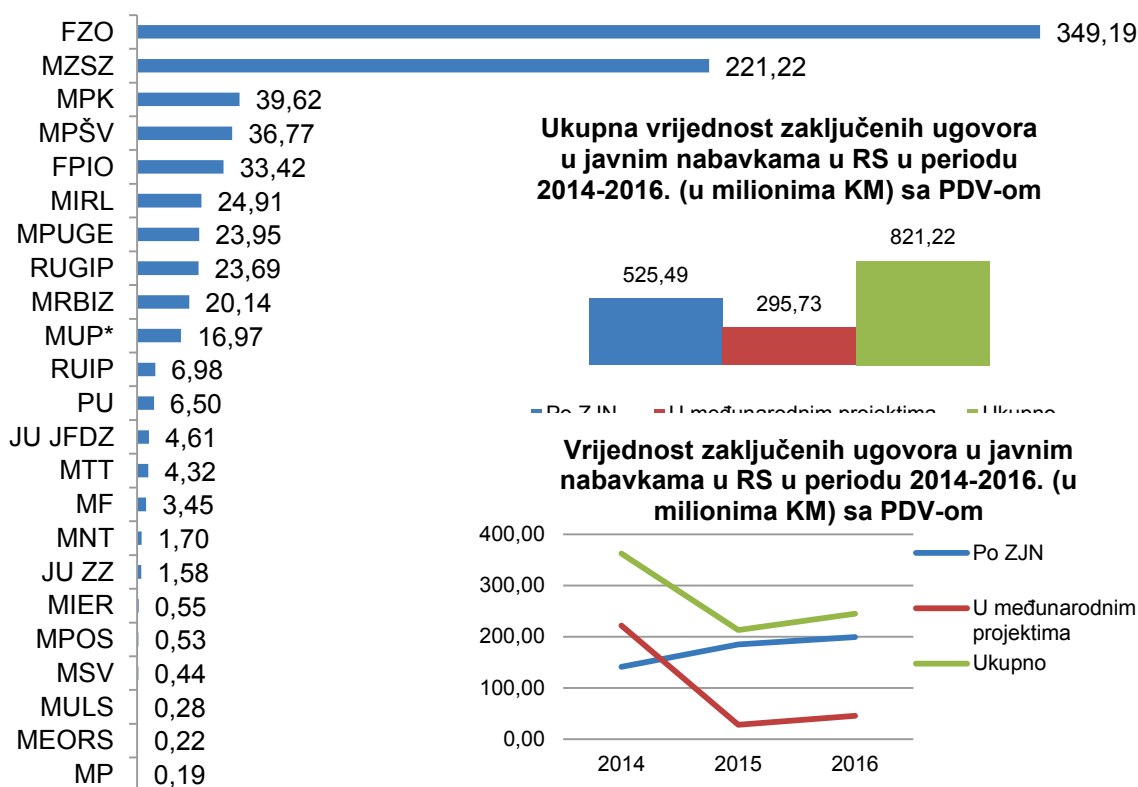
Tokom provođenja revizije, a radi prikupljanja određenih podataka o javnim nabavkama u RS, GSRJS RS je provela upitnik među svim ministarstvima Vlade RS, fondovima socijalne sigurnosti, te 3 republičke uprave (Poreska uprava RS, Republička uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove RS i Republička uprava za inspeksijske poslove). Tom prilikom su, između ostalog, prikupljeni i podaci o vrijednostima zaključenih ugovora od strane pomenutih ugovornih organa za period 2014-2016. godina.

Ukupan iznos zaključenih i dodjeljenih ugovora u pomenutom periodu u ova 23 ugovorna organa<sup>71</sup> je iznosio 821,22 miliona KM sa PDV-om. Može se primijetiti da je vrijednost ugovora čija je procedura sprovedena prema ZJN iz godine u godinu rasla, dok je vrijednost ugovora čija je procedura sprovedena prema međunarodnim pravilima značajno opala u 2015. i 2016. godini u odnosu na 2014. godinu. Takođe, vrijednost zaključenih ugovora se značajno povećavala u posmatranom periodu u fondovima socijalne sigurnosti RS, dok je u ministarstvima Vlade RS ista opadala.

<sup>71</sup> 23 ugovorna organa od 841 koliko je registrovano u evidenciji Agencije za javne nabavke BiH na teritoriji RS, a na njih se odnosila skoro polovina ukupnog iznosa zaključenih ugovora u 2015. godini prema Izvještaju Agencije za javne nabavke BiH

Institucije	Vrijednost zaključenih ugovora sa PDV-om (u milionima KM)			
	2014	2015	2016	Ukupno 2014-2016
Ministarstva - nabavke po ZJN	50,11	40,95	28,83	119,90
Ministarstva - nabavke iz međ. projekata	211,50	21,11	42,74	275,35
<b>Ministarstva - ukupne nabavke</b>	<b>261,61</b>	<b>62,06</b>	<b>71,58</b>	<b>395,25</b>
<b>Fondovi socijalne sigurnosti</b>	<b>86,17</b>	<b>139,55</b>	<b>163,09</b>	<b>388,81</b>
Republičke uprave - nabavke po ZJN	4,72	4,54	7,52	16,78
Republičke uprave - nabavke iz međ. projekata	10,39	7,09	2,90	20,38
<b>Republičke uprave - ukupne nabavke</b>	<b>15,12</b>	<b>11,63</b>	<b>10,42</b>	<b>37,16</b>
Ukupno - nabavke po ZJN	141,01	185,04	199,44	525,49
Ukupno - nabavke iz međ. projekata	221,89	28,20	45,64	295,73
<b>Sveukupno nabavke</b>	<b>362,90</b>	<b>213,24</b>	<b>245,08</b>	<b>821,22</b>

Vrijednost zaključenih ugovora (u milionima KM) sa PDV-om u periodu 2014-2016. godina



\*Napomena: MUP RS nije dostavio podatke o vrijednostima zaključenih ugovora za 2014. godinu

Izvor podataka: Upitnici GSRJS RS

**Prilog broj 4** - Praksa razvijenih zemalja i zemalja okruženja po pitanju reformi u oblasti javnih nabavki



**Velika Britanija** – *Strategija reformi javnih nabavki*

Glavni cilj: Unapređenje upravljanja ukupnim javnim sredstvima utrošenim kroz javne nabavke preko centralizacije javnih nabavki kroz uštedu na smanjenju cijena, konsolidaciji kapaciteta i troškova potrebnih za sprovođenje javnih nabavki, te potreba za javnim nabavkama. Širi cilj: uštede uložiti u unapređenje znanja i vještina, podržati MSP sektor u javnim nabavkama (25% centralizovanih javnih nabavki)



**Srbija** – *Strategija razvoja javnih nabavki u Republici Srbiji za period 2014-2018. godine*

Jedna od prioritarnih oblasti je i unapređenje efikasnosti i održivosti sistema javnih nabavki: Ovaj cilj će se ostvariti putem sprovođenja elektronskih javnih nabavki, centralizovanih nabavki i okvirnih sporazuma. Modernizacija sistema javnih nabavki obuhvata i izradu smernica za unapređenje ekonomskih formi javnih nabavki



**Crna Gora** - *Strategija razvoja sistema javnih nabavki u Crnoj Gori za period 2016 – 2020. godine*

Opšti ciljevi Strategije sadržavaju i mjere za unaprjeđenje sistema javnih nabavki i prioriteta u narednom periodu, odnose se na, između ostalog i, unaprjeđivanje efektivnosti i efikasnosti trošenja u javnim nabavkama



**Hrvatska** – *Strategija razvoja sustava javne nabave u Republici Hrvatskoj*

Pružanjem savjetodavnih usluga te provedbom pilot-projekata nastoji se potaknuti osnivanje središnjih tijela za nabavu s ciljem ostvarivanja finansijskih ušteda smanjivanjem troškova kao i reduciranjem broja zaposlenika koji provode postupke javne nabave. Osnivanjem središnjih tijela smanjuju se i rizici koruptivnog djelovanja.

Izvor podataka:

<https://www.nao.org.uk/report/improving-government-procurement/>

<http://www.ujn.gov.rs/ci/strategija/strategija-i-akcioni-plan.html>

<http://www.ujn.gov.me/strategija-razvoja-sistema-javnih-nabavki-u-crnoj-gori-za-period-2016-2020-godine/>

<http://www.javnabavava.hr/default.aspx?id=3419>

**Prilog broj 5** - Izvod iz Akcionog plana za realizaciju Strategije borbe protiv korupcije RS 2013-2017. godine sa mjerama/aktivnostima iz oblasti javnih nabavki

<b>4. Oblast: Javne finansije i poreski sistem</b>				
<b>4.1 Transparentnost i ekonomičnost javnih nabavki: znatno smanjenje prostora za korupciju</b>				
<b>Strateški ciljevi</b>	<b>Mjera/Aktivnost</b>	<b>Rokovi</b>	<b>Glavni nosilac (prateći nosioci)</b>	<b>Indikatori uspjehnosti</b>
Unapređenje sistema javnih nabavki i uspostavljanje mehanizma sa ciljem efikasnijeg načina trošenja javnih sredstava	Uputiti Agenciji za javne nabavke inicijativu za hitne izmjene i dopune Zakona o javnim nabavkama, a naročito u pogledu revizije anti-korupcijskih odredbi zakona, te nakon godinu dana od stupanja na snagu, izvršiti analizu efekata izmjena i dopuna	Kraj 2013. – Inicijativa za izmjene i dopune zakona  Godinu dana nakon stupanja na snagu, najkasnije do 2016. – Analiza efekata primjene zakona	<b>Sekretarijat Min. finansija</b>  Resor za upravljanje investicijama	- Preporuke Min. finansija RS su uvažene i uvrštene u tekst zakona; - Napravljena analiza efekata izmjena i dopuna zakona na smanjenje korupcije u javnim nabavkama u Republici Srpskoj; - Broj ugrađenih međunarodnih standarda kvaliteta i drugih pravila u propise RS o javnim nabavkama.
	Kroz interne akte poboljšati kontrolu javnih nabavki i izvršiti procjenu primjene akata	Kontinuirano, od 2014. donošenje internih akata  Procjena, svakih 6 mjeseci od donošenja internih akata	<b>Sekretarijat Min. finansija Glavna služba za reviziju RS</b>	- Broj donesenih internih akata; - Broj izvršenih kontrola; - Procjena o efektima kontrole javnih nabavki na smanjenje korupcije na osnovu internih akata; - Eksterna revizija sistema i procesa javnih nabavki.
	Izvršiti procjenu svrsishodnosti svakog postupka javnih nabavki.	Kontinuirano, jednom godišnje, počevši od sredine 2014.	<b>Sekretarijat Min. finansija</b>	- Procjena izvršena; - Postupak određen za nesvrshodne javne nabavke.
Povećanje transparentnosti za sve vrste javnih nabavki uključujući i nabavke manjih vrijednosti	Usvojiti Uredbu Vlade RS kojom se definiše obaveza objavljivanja svih nabavki (uključujući direktne sporazume i konkurentne zahtjeve) na internet stranici Ministarstva finansija.	Kraj 2013. – usvajanje uredbe  Kontinuirano – analiza (jednom godišnje) počevši od 2014.	<b>Vlada</b>  (Min. finansija)	- Uredba usvojena; - Analizom konstatovano smanjenje nabavnih cijena roba i usluga u odnosu na prethodnu godinu.

**Prilog broj 6** – Primjer ad hok odluke Vlade RS o kapitalnoj investiciji – „Projektovanje, izgradnja i opremanje nove JZU bolnica Istočno Sarajevo“ po principu „ključ u ruke“



Hronologija postupanja u ovom projektu:

25.02.2011. pokrenuta inicijativa od strane Grada Istočno Sarajevo za izgradnju bolnice

28.03.2014. zahtjev Grada prema Vladi RS za iznalaženje finansijskih sredstava bez odlaganja za izgradnju bolnice

30.12.2015. Odluka Vlade RS o izgradnji nove bolnice u Istočnom Sarajevu:

- ✓ Iako iste nema u važećoj mreži zdravstvenih ustanova
- ✓ Iako je 23.12.2015. usvojen budžet RS za 2016. godinu – zadužuje Ministarstvo finansija RS i MZSZ da utvrde model i obezbijede sredstva za finansiranje izgradnje nove bolnice
- ✓ 20.01.2016. MZSZ donosi svoj Plan javnih nabavki za 2016. bez ove nabavke (168.578 KM bez PDV-a)

11.02.2016. Zaključak Vlade RS o finansiranju izgradnje objekta bolnice iz Budžeta RS u okviru raspoloživih pozicija MZSZ u 72 rate (Pozicija za Izdatke za nabavku postrojenja i opreme MZSZ 16.000 KM), počevši od 01.01.2017. godine

23.02.2016. Ugovor o nabavci usluge idejnog projekta za izgradnju i rekonstrukciju, 19.04.2016. izrađeno – Zaključak Vlade RS o prihvatanju idejno-arhitektonskog projekta sa finansijskom procjenom koštanja oko 50 miliona KM

20.04.2016. Odluka Upravnog odbora bolnice I. Sarajevo o davanju saglasnosti za pokretanje procedure javne nabavke za izgradnju nove bolnice

03.05.2016. MZSZ mijenja svoj Plan javnih nabavki za 2016. godinu radi uvrštavanja ove nabavke

07.06.2016. Izrada tenderske dokumentacije, priprema obavještenja o javnoj nabavci

08.06.2016. Objavljivanje poziva za javnu nabavku za realizaciju projekta „Projektovanje, izgradnja i opremanje nove JZU bolnice I. Sarajevo po principu „ključ u ruke“

21.06.2016. Informacija Vlade RS o projektu na 13. zasjedanju NS RS koja je istu usvojila

05.09.2016. Odluka o izboru najpovoljnijeg ponuđača – uložena žalba

02.12.2016. KRŽ BiH poništila tendersku dokumentaciju i Odluku o izboru najpovoljnijeg ponuđača

15.12.2016. Zaključak Vlade RS kojim je zadužila MZSZ da ponovo pokrene tendersku proceduru za projekat, uzimajući u obzir primjedbe i stavove KRŽ BiH, te da će se plaćanje vršiti od 01.01.2018. godine

29.12.2016. ministar MZSZ rješenjem ponovo pokreće proceduru JN po predmetnom projektu

16.02.2017. Objavljivanje poziva za javnu nabavku, međunarodni tender, 19 otkupa tenderske dokumentacije bez žalbe na istu



05.04.2017. Otvaranje jedine prispjele ponude grupe ponuđača „Marković invest-RM“ doo Laktaši i „Medical“ doo Mostar, ponuda tehnički prihvatljiva, ponuđena vrijednost (54,5 miliona KM sa PDV-om) veća od procijenjene vrijednosti (50 miliona KM sa PDV-om)

26.04.2017. Zaključak Vlade RS kojim je budžet za realizaciju predmetnog projekta povećan na oko 55 miliona KM

05.05.2017. MZSZ donijelo Odluku o izboru najpovoljnijeg ponuđača, nakon informisanja Vlade RS i NS RS, ministar će potpisati ugovor

13.06.2017. Informacija Vlade RS o projektu na 19. zasjedanju NS RS koja je istu usvojila, te zadužila Vladu RS da pristupi potpisivanju ugovora

07.07.2017. ministar MZSZ i direktor firme „Marković invest-RM“ doo Laktaši potpisali ugovor

07.07.2017. položen kamen temeljac i početak građevinskih radova na izgradnji nove bolnice; rok izgradnje 18 mjeseci ili 01.10.2018. godine

Izvor podataka:

Odluka Vlade RS o izgradnji nove bolnice u I. Sarajevu (Službeni glasnik RS, broj 111/15)

Informacija Vlade RS Narodnoj skupštini RS o projektu „Izgradnja i rekonstrukcija JZU bolnica Istočno Sarajevo“, jun 2016. godine

Zaključak Narodne skupštine RS o usvajanju informacije o projektu „Izgradnja i rekonstrukcija JZU bolnica Istočno Sarajevo“, (Službeni glasnik RS, broj 62/16)

Informacija Vlade RS Narodnoj skupštini RS o projektu „Izgradnja i rekonstrukcija JZU bolnica Istočno Sarajevo“ po principu „ključ u ruke“, maj 2017. godine

Zaključak Narodne skupštine RS o usvajanju informacije o projektu „Izgradnja i rekonstrukcija JZU bolnica Istočno Sarajevo“ po principu „ključ u ruke“, (Službeni glasnik RS, broj 61/17)

Zaključci Narodne skupštine RS u vezi sa informacijom o projektu „Izgradnja i rekonstrukcija JZU bolnica Istočno Sarajevo“ po principu „ključ u ruke“, (Službeni glasnik RS, broj 61/17)

Odluka o planu mreže zdravstvenih ustanova (Službeni glasnik RS, broj 2/01, 65/01, 1/03, 106/06, 32/07 i 116/08)

Odluka o usvajanju Budžeta RS za 2016. godinu (Službeni glasnik RS, broj 110/15)

Plan javnih nabavki MZSZ za 2016. godinu i njegova izmjena

<http://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Premijer/Media/Vijesti/Pages/istocno-sarajevo-kamen-temeljac.aspx>

[http://www.glassrpske.com/novosti/vijesti\\_dana/Pocinje-izgradnja-bolnice-u-Istocnom-Sarajevu/lat/240644.html](http://www.glassrpske.com/novosti/vijesti_dana/Pocinje-izgradnja-bolnice-u-Istocnom-Sarajevu/lat/240644.html)

**Prilog broj 7 - Način sprovođenja i rezultati ad hok mjera Vlade RS u oblasti javnih nabavki u zdravstvu**

**Nadzor nad postupcima javnih nabavki u javnim zdravstvenim ustanovama i fondovima čiji je osnivač Vlada RS**

U skladu sa Zaključkom o nadzoru<sup>72</sup> nad postupcima javnih nabavki u javnim zdravstvenim ustanovama i fondovima čiji je osnivač Vlada RS, MZSZ je imenovalo dva tima za nadzor. Na bazi neformalne podjele poslova unutar tima, članovi timova su, uglavnom, nezavisno jedni od drugih obavljali svoj dio posla, na način kako su oni smatrali da treba. Ustanove nad kojima se vrši nadzor su neformalno podjeljene između timova, a timovi potpuno nezavisno jedan od drugog obavljaju svoje poslove.

Dokumentaciju zaprima tehnički sekretar, evidentira je, i potom prosljeđuje članu tima koji vrši pregled te dokumentacije. Kako je potpuno nejasno na bazi kojih kriterijuma se daje saglasnost, član tima pregleda usklađenost dokumentacije sa propisima, prije svega pojedinim odredbama ZJN i zakona o sistemu javnih službi. Po vlastitoj procjeni član tima konsultuje pravnika, farmaceuta ili predsjednika tima ako ima određene dileme. Po izvršenom pregledu član tima ili tehnički sekretar pripremaju odgovor instituciji koje pregleda i parafira i predsjednik tima. Nakon potpisivanja odgovora od strane ministra, isti se dostavlja instituciji koja je tražila saglasnost. Za nabavke za koje je data saglasnost na tendersku dokumentaciju, predmet se dostavlja članovima tima koji se bave informatičkim poslovima, a koji raspoložive podatke unose u napredne eksel tabele. Pomenutim članovima tima se dostavljaju i izvještaji o završenim procedurama javnih nabavki, koji i ove podatke unose u pomenutu eksel tabelu. Većina članova tima vodi neku vrstu odvojene vlastite evidencije o zaprimljenom predmetu.

Pregled dokumenta i davanje saglasnosti je formalnog karaktera, bez propisanih i jasnih kriterijuma i rokova. Ne postoji „ček“ lista iz koje bi bilo vidljivo šta se zaista provjerava, pa je nejasno šta je provjeravano. Obično su saglasnosti davane u roku do sedam dana, ali u pojedinim slučajevima je to trajalo i do mjesec dana, što je značajno usporavalo procese javnih nabavki u zdravstvenim ustanovama. Veoma je mali broj slučajeva da nisu date saglasnosti. U praksi se pribjegavalo da se, ukoliko se utvrdi da nije ispunjen neki uslov, daje uslovna saglasnost u cilju manjeg usporavanja samog procesa nabavki. Obrađivali su se samo oni predmeti koji se dostave, tako da ima situacija da ustanove nisu dostavljale na saglasnost plan javnih nabavki ili tendersku dokumentaciju.

Formulacija saglasnosti na plan javnih nabavki, „daje se saglasnost na vaš plan javnih nabavki pod uslovom da plan odražava stvarne potrebe za funkcionisanje ustanove, a da su za realizaciju nabavki planirana finansijska sredstva iskazana u vašem finansijskom planu“ jasno ukazuje da svrsishodnost nabavki i njihovo uporište u finansijskom planu nisu razmatrani prilikom provođenja nadzora, te se MZSZ ograđuje od odgovornosti po ovom pitanju. Vrlo sličan postupak je i za izmjene plana.

Za nabavke koje nisu u planu ili ako plan još uvijek nije donesen, daje se saglasnost na tendersku dokumentaciju pod uslovom da se uključe u plan, ako nema drugih prepreka. Čest razlog za davanje uslovne saglasnosti jeste i dostavljanje nepotpisane i neovjerene odluke o pokretanju postupka javne nabavke. Smisao i jednog i drugog uslova je upitan

---

<sup>72</sup> Zaključak je donesen na osnovu Informacije Ministarstva zdravlja i socijalne zaštite Vladi RS o javnim nabavkama i nadzoru nad postupcima javnih nabavki u javnim zdravstvenim ustanovama i fondovima čiji je osnivač Vlada RS (stranica i po teksta):...”Jedna od mjera koja treba da doprinese racionalnijem korišćenju resursa zdravstvene ustanove i fonda, zaustavljanju rasta ili smanjenju troškova poslovanja, a tim i većem zadovoljstvu zainteresovanih strana, je nadzor nad provođenjem postupaka javnih nabavki u javnim zdravstvenim ustanovama i fondovima čiji je osnivač Vlada RS.”...

jer bi posebne odluke i trebalo donositi za nabavke koje nisu predviđene planom, dok se prema zaključku saglasnost daje na tendersku dokumentaciju i ne pominju se nikakve odluke. Iz ovoga bi se moglo zaključiti da MZSZ suštinski daje saglasnost na provođenje postupka javne nabavke, a ne samo na tendersku dokumentaciju.

Radi se o veoma obimnom poslu i dokumentaciji kako u MZSZ, tako i ustanovama obuhvaćenim nadzorom (22 ustanove). Godišnje se obradi oko hiljadu predmeta po različitim osnovama (saglasnosti na planove i izmjene planova javnih nabavki, saglasnosti na tendersku dokumentaciju, izvještaji o završenim procedurama javnih nabavki). Na poslovima nadzora, u većem ili manjem obimu, angažovano je minimalno deset zaposlenih u MZSZ.

Veoma je ograničena upotreba svih prikupljenih podataka. Isti nisu korišteni za sveobuhvatnije analize problema u javnim nabavkama koji su se mogli uočiti, niti su preduzimane neke generalne korektivne akcije u cilju unapređenja stanja. Menadžment je u nekoliko navrata tražio izradu izvještaja za interne potrebe i iste dobijao od strane članova tima koji se bave informatičkim poslovima sa podacima kojima su oni raspolagali.

Nije dokumentovano, niti je revizija putem intervjua utvrdila da su provedene bilo kakve aktivnosti na izradi jedinstvenog okvira tenderske dokumentacije sa tehničkim specifikacijama za srodne nabavke, koji će biti obavezne za sve javne zdravstvene ustanove i fondove čiji je osnivač Vlada RS, što je bila obaveza definisana ovim zaključkom.

Izvori podataka:

Zaključak Vlade RS, broj 04/1-012-2-161/15 od 28.01.2015. godine o javnim nabavkama i nadzoru nad postupcima javnih nabavki u javnim zdravstvenim ustanovama i fondovima čiji je osnivač Vlada RS

Informacije MZSZ Vladi RS o javnim nabavkama i nadzoru nad postupcima javnih nabavki u javnim zdravstvenim ustanovama i fondovima čiji je osnivač Vlada RS, MZSZ, januar 2015. godine

Uvid u evidencije i dokumentaciju o provedenom nadzoru u MZSZ

Informacija o nadzoru nad postupcima javnih nabavki u javnim zdravstvenim ustanovama i fondovima čiji je osnivač Vlada RS (za period od 12.02.2015. godine do 30.05.2015. godine), MZSZ, juni 2015. godine

Intervjui sa zaposlenima na poslovima nadzora u MZSZ i predstavnicima javnih zdravstvenih ustanova

## Centralizacija javnih nabavki u zdravstvu

FZO RS putem centralizovanih javnih nabavki vrši snabdijevanje svih domova zdravlja, bolnica i kliničkih centara u RS lijekovima koji se nalaze na Osnovnoj bolničkoj listi lijekova<sup>73</sup> i Listi osnovnih lijekova za ambulante porodične medicine i domove zdravlja. Na ovaj način se od 2006. godine vrši i nabavka lijekova za liječenje multipla skleroze, hemofilije A i B, hepatitisa B i C i HIV/AIDS-a, a od 2007. godine i lijekova neophodnih za obavljanje postupka vantjelesne oplodnje. Postavljeni cilj centralizacije je bolja dostupnost pomenutih lijekova uz nižu cijenu nabavke. Organizovanje centralizacije javnih nabavki je istaknuto u strateškim aktima iz oblasti zdravlja<sup>74</sup>, od kojih je za polovinu istekao rok važenja.

Iako je centralizacija započela prije 10-tak godina, ona se vrši stihijski. Kao organ koji će sprovoditi centralizovane javne nabavke prepoznat je FZO RS, ali njegov status kao centralnog nabavnog organa<sup>75</sup> nije adekvatno uređen. U zakonskoj regulativi<sup>76</sup> za ovu oblast se ne pominju centralizovane javne nabavke. Ne postoje ni provedbeni akti koji detaljnije razrađuju koncept centralizacije javnih nabavki u zdravstvu. Nejasno je koje su sve nabavke centralizovane, da li je centralizacija obavezujuća, podjela odgovornosti učesnika, izvori finansiranja pojedinih nabavki i sl. Praksa FZO RS je da od kraja 2015. godine sa zdravstvenim ustanovama svakom pojedinačno potpisuje Sporazum o provođenju postupaka javne nabavke. Njime se definiše predmet potencijalne centralizacije, kao i opšte obaveze FZO RS i zdravstvenih ustanova u tom procesu. Međutim, i taj sporazum ostavlja mnoge stvari nedorečene i otvorene.

Što se tiče finansiranja centralizovanih nabavki, FZO RS je izdvojio jedino citostatike, lijekove za specifična oboljenja i biološke terapije, te lijekove sa posebnim načinom nabavke, koji FZO RS direktno finansira iz svojih sredstava. Tek uvidom u Plan javnih nabavki FZO RS za 2015. i 2016. godinu, kao i Plan nabavki lijekova i medicinskih sredstava UKC RS za 2016. godinu, možemo konstatovati koje su stavke u centralizovanim javnim nabavkama naznačene da će se nabavljati na teret FZO RS, a koje na teret sredstava javnih zdravstvenih ustanova.

Postojeći koncept centralizacije pravi veliki problem u svim fazama javnih nabavki i kod FZO RS i javnih zdravstvenih ustanova od planiranja potreba do praćenja realizacije javnih nabavki. Postizanje istaknutih ciljeva centralizacije u strateškim aktima je upitno jer snabdjevenost zdravstvenih ustanova nije na zadovoljavajućem nivou, niti su poznate ostvarene uštede koje su nastale kao rezultat provedene centralizacije javnih nabavki u zdravstvu.

Na dole datim grafikonima je dat primjer rezultata centralizovanog tendera FZO RS za osnovnu bolničku listu lijekova u 2016. godini koji se sastoji od 436 lotova, odnosno lijekova različitih dozirnih pakovanja. Isti pokazuju da za 1/5 lotova nije zaključen ugovor, da za 2/3 lotova nije bilo adekvatne konkurencije, da je svega 11 od 59 registrovanih veledrogerija u BiH učestvovalo na centralizovanom tenderu, da UKC RS nije bio snabdijevan sa preko ¼ lijekova sa osnovne bolničke liste, te da je razlog za isto u 90%

---

<sup>73</sup> Odluka o usvajanju Osnovne bolničke liste lijekova (Službeni glasnik RS, broj 65/15 i 61/16)

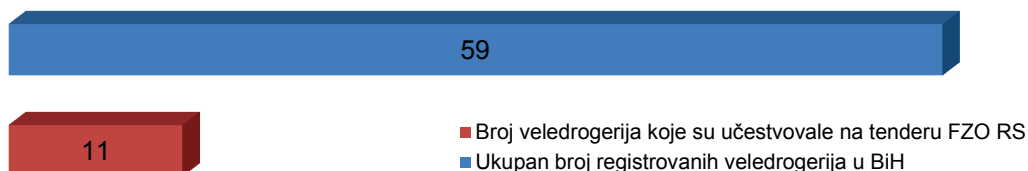
<sup>74</sup> Strategija za sekundarnu i tercijarnu zdravstvenu zaštitu u RS (2007-2012); Strategija u oblasti lijekova do 2012. godine; Program u oblasti lijekova od 2013. do 2020. godine; Strateški plan razvoja Fonda zdravstvenog osiguranja RS do 2012. godine; Strateški razvojni plan Fonda zdravstvenog osiguranja RS za period od 2014. do 2018. godine; Godišnji plan rada Fonda zdravstvenog osiguranja RS za 2015. godinu – Akcioni plan realizacije Strateškog razvojnog plana Fonda zdravstvenog osiguranja RS u 2015. godini

<sup>75</sup> Prema Pravilniku o provođenju postupaka zajedničke javne nabavke i osnivanje centralnog nabavnog organa (Službeni glasnik BiH, broj 55/15)

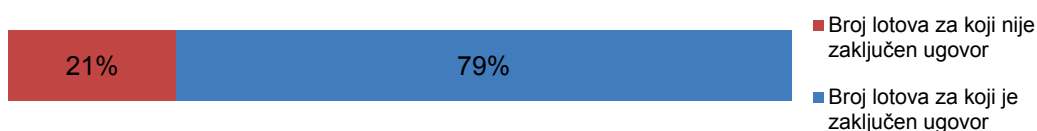
<sup>76</sup> Zakon o zdravstvenom osiguranju (Službeni glasnik RS, broj 18/99, 51/01, 70/01, 51/03, 57/03, 17/08, 1/09 i 106/09), Zakon o zdravstvenoj zaštiti (Službeni glasnik RS, broj 106/09 i 44/15)

slučajeva da lijek nije ugovoren, da kasni njegova isporuka ili da je već zaključen ugovor/okvirni sporazum iscrpljen.

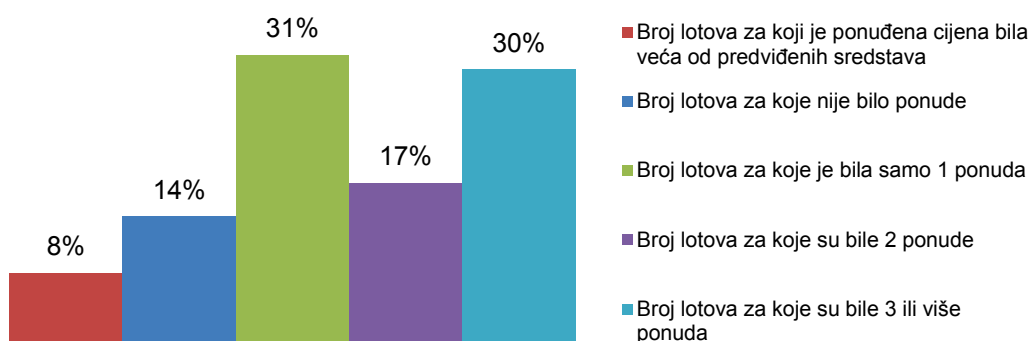
**Učešće registrovanih veledrogerija u BiH na tenderu FZO RS za Osnovnu bolničku listu lijekova u 2016. godini**



**Za 1/5 lotova centralizovanog tendera FZO RS za Osnovnu bolničku listu lijekova za 2016. godinu nije zaključen ugovor**



**Za 2/3 lotova centralizovanog tendera FZO RS za Osnovnu bolničku listu lijekova za 2016. godinu nije bilo adekvatne konkurencije**



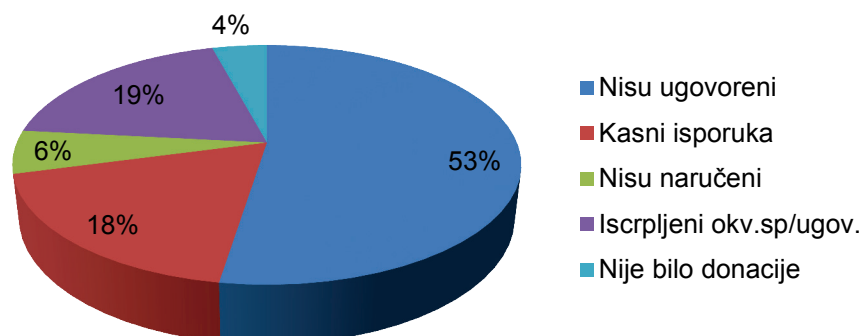
Izvor podataka: Odluka FZO RS o izboru najpovoljnijeg ponuđača za Osnovnu bolničku listu lijekova, broj: 10.02/015-2878-74/16 od 22.09.2016. godine<sup>77</sup>

**Snabdijevnost bolničke apoteke UKC RS lijekovima sa Osnovne bolničke liste lijekova na dan 07.09.2016. godine je bila manja za preko 1/4 potrebnih lijekova**



<sup>77</sup> <https://www.zdravstvo-srpske.org/javne-nabavke/nabavka-lijekova-sa-osnovne-bolnicke-liste-10-015-2878-16.html>

**Razlozi nestašice lijekova u bolničkoj apoteci UKC RS sa  
Osnovne bolničke liste lijekova od 07.09.2016. godine**



Izvor podataka: Izvod iz Zapisnika o izvršenoj redovnoj kontroli stanja zaliha lijekova sa Bolničke liste lijekova u Zavodu za medicinsko snabdijevanje i bolničkoj apoteci UKC RS od 07.09.2016. godine

Javne zdravstvene ustanove nedostatak potrebnih lijekova premoštavaju sa paralelama, posuđivanjem između sebe ili nabavkama u vlastitoj režiji čime se dupliraju postupci, neadekvatno koriste resursi u javnim nabavkama, te je upitna i racionalizacija troškova lijekova po zdravstveni sistem RS ovakvim konceptom centralizacije.

Na prijedlog MZSZ, Vlada RS je donijela Zaključak<sup>78</sup> broj 04/1-012-2-507/16 od 10.03.2016. godine kojim je naložila obaveznu centralizaciju nabavke hrane, lijekova, goriva, servisa za medicinsku opremu i ostalog, za sve javne zdravstvene ustanove u RS, a koje su u nadležnosti Vlade RS.

Upitan je smisao donošenja ovakvog zaključka na ad hok osnovi, pogotovo kada su u pitanju lijekovi jer centralizacija nabavke istih postoji već deceniju i istaknuta je u nizu strateških dokumenata RS.

Revidirani subjekti su izjavili da nisu ni oni bili sigurni na šta se konkretno ovaj zaključak odnosi, te da im ni Vlada RS ni MZSZ to nisu naknadno pojasnili.

U odsustvu instrukcija Vlade RS i MZSZ, ni FZO RS nije izradio nekakvu vrstu planskog dokumenta kojim bi definisao redoslijed potrebnih koraka u cilju realizacije Zaključka Vlade RS, a koji bi precizirao detaljnije način, finansiranje i vremenske rokove za centralizaciju pojedinih predmeta nabavke i postupanja FZO RS i zdravstvenih ustanova u tom procesu.

<sup>78</sup> Zaključak je donesen na osnovu Informacije Ministarstva zdravlja i socijalne zaštite Vladi RS o teškoćama u poslovanju zdravstvenih ustanova u RS sa prijedlogom mjera od marta 2016. godine. Četvrta mjera u informaciji se odnosi na centralizaciju i nadzor nad provođenjem postupka javnih nabavki:..."Analiziranjem trenutnog stanja u zdravstvenom sistemu, kada su nabavke u pitanju, Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite je dobilo podatke (postupajući po Zaključku o nadzoru nad javnim nabavkama) da se iste robe, usluge ili radovi u različitim javnim zdravstvenim ustanovama i fondovima u RS nabavljaju po različitim cijenama, koje su u pojedinim slučajevima mnogo veće od tržišnih cijena"...Cilj je izvršiti kompletnu centralizaciju nabavki hrane, lijekova, goriva, servisa medicinske opreme i ostalog, u svim ustanovama sekundarnog i tercijarnog nivoa, koju bi obavljao Fond zdravstvenog osiguranja RS". U informaciji su analizirane isključivo cijene hrane i goriva za 14 javnih zdravstvenih ustanova po sljedećim artiklima: hljeb bijeli od 600 grama, krompir, svježi kupus i bijeli luk po kilogramu, sir topljeni-zdenka od 140 grama, te gorivo: benzin bezolovni BMB 95 i euro dizel 5 po litri. Iako je analiza vršena na ograničenom broju prehrambenih artikala i vrsta goriva, zaključak se odnosio na centralizaciju svih nabavki javnih zdravstvenih ustanova na republičkom nivou.

FZO RS je svoj Plan javnih nabavki za 2016. godinu dopunio 29.04.2016. godine samo sa dvema stavkama koje se odnose na mazut i servis medicinske opreme za potrebe UKC RS, bez procijenjene vrijednosti nabavke, vrste postupka, okvirnog datuma pokretanja postupka i zaključenja ugovora, te njegovog trajanja. Naznačeno je samo da će za nabavku pomenutih predmeta izvor finansiranja biti sredstva pomenute zdravstvene ustanove. Kasnijim izmjenama pomenute stavke nisu dodatno precizirane. Ove nabavke nisu sprovedene<sup>79</sup> od strane FZO RS do kraja 2016. godine.

FZO RS je skoro 5 mjeseci nakon Zaključka Vlade RS prosljedio isti zdravstvenim ustanovama, te zatražio od njih da mu dostave detaljnu tehničku specifikaciju potrebne hrane, lijekova, goriva, servisa za medicinsku opremu i ostalog. Tom prilikom je istakao da „nakon što sve zainteresovane zdravstvene ustanove iskažu svoje potrebe, izvršiće se usklađivanje i objedinjavanje istih i na osnovu usvojene specifikacije biće proveden centralizovani postupak javne nabavke“.

Predstavnici FZO RS su izjavili da su imali problema sa dostavljenim potrebama jer one nisu bile istovrsne i međusobno usklađene, te da su za svaki predmet nabavke morali da usaglašavaju jedinstvenu tehničku specifikaciju što je podrazumijevalo mnogo komunikacije i vremena. Istovremeno je izostala odgovarajuća komunikacija i koordinacija između FZO RS i MZSZ po pitanju postupanja po zaključcima Vlade RS o nadzoru i centralizaciji javnih nabavki u zdravstvu, što je u narednom dijelu priloga i opisano na primjeru nabavki od strane Bolnice „Sveti Vračevi“ Bijeljina.

Fond je početkom 2017. godine potpisao Aneks sporazuma o provođenju javnih nabavki sa zdravstvenim ustanovama gdje je kao predmet centralizovanih nabavki dodao gorivo, hranu, servis i ostalo, kako bi uobzirio odredbe Zaključka Vlade RS o centralizaciji javnih nabavki.

U svom Planu javnih nabavki za 2017. godinu, FZO RS je jedino od novih predmeta nabavki za potrebe zdravstvenih ustanova uvrstio postupak javne nabavke servisa medicinske opreme i to samo proizvođača General Electric u vrijednosti od 12 miliona KM putem otvorenog postupka na teret sredstava zdravstvenih ustanova. Treba istaći da kada se UKC RS obratio MZSZ za pomoć oko servisa medicinske opreme i predlagao njenu centralizaciju, najviše isticao problem finansiranja istog<sup>80</sup>. U Planu je predviđeno da okvirni datum pokretanja ovog postupka bude u prvom kvartalu 2017. godine, kada je i predviđen okvirni datum sklapanja jednogodišnjeg ugovora. Do 30.06.2017. godine FZO RS nije pokrenuo pomenuti postupak javne nabavke. U FZO RS su izjavili da je u procesu pripreme tenderska dokumentacija za ovu javnu nabavku. Pojedine zdravstvene ustanove su već samostalno ugovorile<sup>81</sup> servis svoje medicinske opreme ovog proizvođača.

---

<sup>79</sup> Postupak za nabavku servisa medicinske opreme do kraja 2016. godine nije pokrenut. Obavještenje za nabavku 4.400 tona mazuta za potrebe Univerzitetskog kliničkog centra RS procijenjene vrijednosti od 3,4 miliona KM bez PDV-a objavljeno 22.06.2016. godine, a nabavka je pokrenuta zahtjevom Univerzitetskog kliničkog centra od 30.03.2016. godine. Međutim, Fond zdravstvenog osiguranja RS je 29.07.2016. godine je donio Odluku o poništavanju ovog postupka, opet na zahtjev Univerzitetskog kliničkog centra RS od 26.07.2016. godine. <https://www.zdravstvo-srpske.org/javne-nabavke/nabavka-mazuta-za-potrebe-ukc-rs-br-10-015-3618-16.html>

<sup>80</sup> Dopis Univerzitetskog kliničkog centra RS prema Ministarstvu zdravlja i socijalne zaštite RS od 08.03.2016. godine u kojem se Ministarstvo obavještava o problemima koji se tiču održavanja i servisiranja medicinske opreme: „...potpuno smo sigurni da ste do detalja upoznati sa našom finansijskom situacijom koja jasno govori u kakvom se položaju nalazimo, a mogućnost da održimo funkcionisanje je svedena na minimum.... Svi dobavljači koji se bave servisiranjem medicinske opreme zahtijevaju bezuslovno avansno plaćanje. Svaku mogućnost da svojom aktivnošću održimo funkcionisanje medicinske opreme maksimalno koristimo, ali smo i te resurse iscrpili“...

<sup>81</sup> Bolnica “Sveti Vračevi” Bijeljina je 28.02.2017. godine donijela Odluku o izboru najpovoljnijeg ponuđača za uslugu održavanja medicinske opreme proizvođača General Electric



Izmjenom Plana javnih nabavki za 2017. godinu od 12.06.2017. godine, Fond je dodao „nabavke koje su pokrenute po naknadno pristiglim potrebama zdravstvenih ustanova, a na osnovu zaključka Vlade RS koji se odnosi na centralizovane nabavke“ gorivo za zdravstvene ustanove procijenjene vrijednosti bez PDV-a u iznosu od 570.813 KM, kroz otvoreni postupak sa okvirnim datumom pokretanja u drugom kvartalu, a okvirni datum sklapanja jednogodišnjeg ugovora je predviđen za treći kvartal 2017. godine. Još 07.03.2017. godine FZO RS je uputio zdravstvenim ustanovama dopis da u cilju provođenja centralizovane procedure javne nabavke goriva za potrebe javnih zdravstvenih ustanova dostave podatke o potrebnoj vrsti, količini, mjestu točenja i drugim specifičnim zahtjevima. FZO RS je 28.06.2017. godine objavio obavještenje o nabavci goriva za potrebe 15 od 20 zdravstvenih ustanova<sup>82</sup>, procijenjene vrijednosti istovjetne kao u izmjeni svog Plana javnih nabavki.

FZO RS nije planirao za 2016. i 2017. godinu niti objavljivao postupke javnih nabavki za hranu za potrebe javnih zdravstvenih ustanova do 30.06.2017. godine. Treba istaći da je u međuvremenu MZSZ davalo (uslovne) saglasnosti<sup>83</sup> za samostalno sprovođenje postupaka javnih nabavki hrane javnim zdravstvenim ustanovama u RS.

FZO RS nije izvještavao MZSZ ni Vladu RS o realizaciji Zaključka o centralizaciji javnih nabavki u zdravstvu.

Izvor podataka:

Strateški akti: Strategija za sekundarnu i tercijarnu zdravstvenu zaštitu u RS (2007-2012); Strategija u oblasti lijekova do 2012. godine; Program u oblasti lijekova od 2013. do 2020. godine; Strateški plan razvoja FZO RS do 2012. godine; Strateški razvojni plan FZO RS za period od 2014. do 2018. godine; Godišnji plan rada FZO RS za 2015. godinu – Akcioni plan realizacije Strateškog razvojnog plana FZO RS u 2015. godini

Zakonska regulativa: Zakon o zdravstvenom osiguranju (Službeni glasnik RS, broj 18/99, 51/01, 70/01, 51/03, 57/03, 17/08, 1/09 i 106/09), Zakon o zdravstvenoj zaštiti (Službeni glasnik RS, broj 106/09 i 44/15)

Pravilnik o provođenju postupaka zajedničke javne nabavke i osnivanje centralnog nabavnog organa (Službeni glasnik BiH, broj 55/15)

Pravilnici o principima, uslovima i kriterijumima za zaključivanje ugovora sa davaocima zdravstvenih usluga u RS

Sporazumi o provođenju postupaka javnih nabavki između FZO RS i javnih zdravstvenih ustanova sa aneksima

Odluke o načinu finansiranja sekundarnog i tercijarnog nivoa zdravstvene zaštite u RS

Odluka o usvajanju liste lijekova sa posebnim načinom nabavke (finansiranja na teret FZO RS) (Službeni glasnik RS, broj 111/15)

Odluka o usvajanju Osnovne bolničke liste lijekova (Službeni glasnik RS, broj 65/15 i 61/16)

---

<http://javnenabavke.bolnicabijeljina.com/110917-usluge-odrzavanja-general-electric-opreme/>

<sup>82</sup> Obavještenje o nabavci za nabavku goriva ne obuhvata sljedeće javne zdravstvene ustanove u RS: Zavod za sudsku medicinu, Zavod za stomatologiju, Zavod za medicinu sporta i rada, Zavod za forenzičku psihijatriju, Institut za javno zdravstvo.

<sup>83</sup> Uslovna saglasnost Ministarstva zdravlja i socijalne zaštite RS na tendersku dokumentaciju za nabavku prehrambenih proizvoda Univerzitetskog kliničkog centra RS, broj:11/06-500.2-3-62/16 od 01.07.2016. godine

Uslovna saglasnost Ministarstva zdravlja i socijalne zaštite RS na tendersku dokumentaciju za nabavku svježeg voća i povrća Univerzitetskog kliničkog centra RS, broj:11/06-500.2-1-28/17 od 24.04.2017. godine



Odluka FZO RS o izboru najpovoljnijeg ponuđača za Osnovnu bolničku listu lijekova, broj: 10.02/015-2878-74/16 od 22.09.2016. godine

Zapisnik FZO RS o izvršenoj redovnoj kontroli stanja zaliha lijekova sa Bolničke liste lijekova u Zavodu za medicinsko snabdijevanje i bolničkoj apoteci UKC RS, broj: 09/8/03-110-26/16 od 07.09.2016. godine

Dopis UKC RS prema MZSZ u kojem se MZSZ obavještava o problemima koji se tiču održavanja i servisiranja medicinske opreme te traži ugovaranje usluga servisiranja i održavanja medicinske opreme za potrebe svih zdravstvenih ustanova u RS, broj: 01-3/07-1/16 od 08.03.2016. godine

Zaključak Vlade RS o centralizaciji javnih nabavki u zdravstvu, broj 04/1-012-2-507/16 od 10.03.2016. godine

Informacija Vladi RS o teškoćama u poslovanju zdravstvenih ustanova u RS sa prijedlogom mjera, MZSZ, mart 2016. godine

Dopis FZO RS prema javnim zdravstvenim ustanovama da dostave detaljnu tehničku specifikaciju potrebne nabavke za koju je Vlada RS naložila centralizaciju, broj: 10/015-4223/16 od 29.07.2016. godine

Planovi javnih nabavki FZO RS i UKC RS za 2015, 2016. i 2017. godinu sa izmjenama i dopunama

Odluka Bolnice „Sveti Vračevi“ Bijeljina o izboru najpovoljnijeg ponuđača za usluge održavanja medicinske opreme proizvođača General Electric, broj 1109/17 od 28.02.2017. godine

Dopis FZO javnim zdravstvenim ustanovama, broj 07/015-1676-12/17 od 07.03.2017. godine da u cilju provođenja centralizovane procedure javne nabavke goriva za potrebe javnih zdravstvenih ustanova dostave podatke o potrebnoj vrsti, količini, mjestu točenja i drugim specifičnim zahtjevima.

Obavještenje FZO RS o nabavci goriva za potrebe javnih zdravstvenih ustanova, broj 273-1-1-156-3-111/17 od 28.06.2017. godine

Uslovna saglasnost MZSZ na tendersku dokumentaciju za nabavku prehrambenih proizvoda UKC RS, broj:11/06-500.2-3-62/16 od 01.07.2016. godine

Uslovna saglasnost MZSZ na tendersku dokumentaciju za nabavku svježeg voća i povrća UKC RS, broj:11/06-500.2-1-28/17 od 24.04.2017. godine

**Primjer nedostatka koordinacije i povezanosti između mjera Vlade RS u pogledu centralizacije javnih nabavki i nadzora nad postupcima javnih nabavki u zdravstvu na primjeru javnih nabavki Bolnice „Sveti Vračevi“ Bijeljina**

- 10.03.2016. godine Zaključak Vlade RS o centralizaciji nabavke hrane, lijekova, goriva, servisa za medicinsku opremu i ostalog;
- 29.07.2016. godine Dopis FZO RS prema javnim zdravstvenim ustanovama da dostave detaljnu tehničku specifikaciju potrebne nabavke za koju je Vlada RS naložila centralizaciju;
- 30.09.2016. godine bolnica „Sveti Vračevi“ Bijeljina dostavila sve tehničke specifikacije za nabavku roba i usluga koje su predmet centralizacije u Zaključku;
- 20.04.2017. bolnica „Sveti Vračevi“ Bijeljina objavila 3 javne nabavke potrošnog medicinskog materijala za interventnu kardiologiju procijenjene vrijednosti 3.152.000 KM bez PDV-a;
- 27.04.2017. FZO RS upućuje dopis bolnici da obustavi ove procedure javnih nabavki jer su iste predmet centralizacije, te da je FZO RS u fazi pripreme tendera za objavu potrošnog medicinskog materijala za interventnu kardiologiju;
- 08.05.2017. bolnica obavještava FZO RS da je za pokretanje pomenutih postupaka javnih nabavke dobili saglasnost nadležnog ministarstva 06.04.2017. godine (uslovne jer su nabavke pokrenute posebnom odlukom za koje je MZSZ tražilo da se uvrste u Plan javnih nabavki bolnice za 2017. godinu), a u skladu sa Zaključkom Vlade RS o nadzoru nad javnim nabavkama u oblasti zdravstva;
- Bolnica u svom dopisu ističe da do dana dopisa nisu dobili obavještenje FZO RS o pokretanju centralizovane javne nabavke, a da su postupali u skladu sa ZJN i saglasnostima MZSZ, a sve sa ciljem obezbjeđenja potrebnih roba i usluga za svoje nesmetano funkcionisanje;
- FZO RS do 30.06.2017. nije objavio centralizovani tender za nabavku potrošnog medicinskog materijala za interventnu kardiologiju, a bolnica se nalazi u fazi provođenja pomenutih javnih nabavki.

Izvor podataka:

Zaključak Vlade RS o centralizaciji javnih nabavki u zdravstvu, broj:04/1-012-2-507/16 od 10.03.2016. godine

Dopis FZO RS prema javnim zdravstvenim ustanovama, broj: 10/015-4223/16 od 29.07.2016. godine

Obavještenja o nabavci broj: 106-1-1-232-3-22/17, 106-1-1-226-3-21/17, 106-1-1-225-3-20/17 od 20.04.2017. godine <https://www.ejn.gov.ba/Announcement/Search>

Dopis FZO RS prema bolnici „Sveti Vračevi“ Bijeljina, broj 07/015-2783/17 od 27.04.2017. godine

Odgovor bolnice „Sveti Vračevi“ Bijeljina FZO RS i MZSZ, broj 2645/17 od 08.05.2017. godine

Uslovna saglasnost MZSZ na tendersku dokumentaciju Bolnici „Sveti Vračevi“ Bijeljina, broj 11/06-500.2-16-5/17 od 06.04.2017. godine

Izmjena i dopuna Plana javnih nabavki za 2017. godinu Bolnice „Sveti Vračevi“ Bijeljina iz aprila 2017. godine





<https://www.zdravstvo-srpske.org/javne-nabavke.html>

**Prilog broj 8 - Organizaciono pozicioniranje poslova javnih nabavki u ugovornim organima - na dan 31.12.2016. godine**

R. br.	Naziv institucije	Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta					Broj izvršilaca na dan 31.12.2016. godine	Broj zaključenih ugovora u 2016. godini	Vrijednost zaključenih ugovora u 2016. godini (u milionima KM)
		Naziv radnog mjesta	Namještenik / Državni službenik	Kategorija	Uslov - završena škola	Broj izvršilaca			
1	Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite	Viši saradnik za nacionalni račun u zdravstvu i javne nabavke	namještenik	1. sa VSS	ekonomski fakultet	1	0	54	7,54
		Viši saradnik za javne nabavke	namještenik	2. sa VSS	ekonomski ili pravni fakultet	2	0		
2	Ministarstvo prosvjete i kulture	Viši saradnik za javne nabavke i praćenje ulaganja	namještenik	3. sa VSS	ekonomski fakultet	1	1	22	1,82
3	Ministarstvo uprave i lokalne samouprave	Viši stručni saradnik za pravne i kadrovske poslove	državni službenik	6. kategorije 2. zvanja	pravni fakultet, drugi fakultet smjer javna uprava	1	0	15	0,08
4	Ministarstvo za izbjeglice i raseljena lica	Načelnik odjeljenja	namještenik	1. sa VSS	građevinski fakultet	1	1	55	12,42
		Viši saradnik za pravne poslove u oblasti javnih nabavki	namještenik	2. sa VSS	pravni fakultet	1	1		
		Viši saradnik za javne nabavke	namještenik	2. sa VSS	IT, AGF, ekon.fakultet	4	3		
		Saradnik za operativno tehničke poslove	namještenik	1. sa SSS	gimnazija, elektro teh, saobraćani teh.	2	2		
5	Poreska uprava	Saradnik za javne nabavke	namještenik	2. sa VSS	pravni ili ekon. fakultet	2	2	40	2,91

Izvori podataka: Pravilnici o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta ugovornih organa, Podaci iz ugovornih organa o popunjenosti radnih mjesta, Upitnici GSRJS RS

**Prilog broj 9** - Kriterijumi za ocjenu godišnjeg planiranja javnih nabavki u ugovornim organima

Ocjena	Oznaka	Kriterijum za ocjenu - uređenost godišnjeg planiranja javnih nabavki	Kriterijum za ocjenu - postojeći način funkcionisanja godišnjeg planiranja javnih nabavki
Kriterijum ispunjen u potpunosti		Proces planiranja javnih nabavki je u cijelosti uređen u internim aktima. Uloge i odgovornosti nosilaca, kao i potrebne aktivnosti su jasno definisane. Definisan je način utvrđivanja potreba i kriterijumi za određivanje prioriteta. Definisana je povezanost planiranja javnih nabavki sa planiranjem budžeta. Utvrđeni su uslovi za izmjenu planova i neophodnost njihove argumentacije. Definisana je puna transparentnost planova javnih nabavki i njihovih izmjena i dopuna.	Potrebe za javnim nabavkama su jasno utvrđene i rangirane prema prioritetima, te usko povezane sa planiranjem budžeta. Plan javnih nabavki je pravovremeno donesen i objavljen na internet stranici, zasnovan na utvrđenim potrebama i prioritetima, te jasno povezan sa budžetom i planom rada institucije. Nosioci aktivnosti planiranja javnih nabavki su razumjeli svoju ulogu i zadatke i izvršavaju ih pravovremeno. Izmjene i dopune planova moraju biti izuzetak, dobro argumentovane i zasnovane na okolnostima koje nisu mogle biti poznate u momentu donošenja plana.
Kriterijum ispunjen u većoj mjeri		Većina faza i aktivnosti u procesu planiranja javnih nabavki je jasno definisana, počev od utvrđivanja potreba i prioriteta do izmjene planova i njihove transparentnosti.	Proces planiranja javnih nabavki, shvaćen u širem smislu, većim dijelom funkcioniše i dokumentovan je. Izmjene planova nisu česte i adekvatno su argumentovane. Planovi su potpuno transparentni.
Kriterijum ispunjen u manjoj mjeri		Planiranje javnih nabavki je uređeno u manjem dijelu, poput formalne izrade, donošenja i objave plana javnih nabavki, po pravilu, samo na osnovu propisa iz ove oblasti.	Organizacioni dijelovi dostavljaju svoje zahtjeve u pogledu javnih nabavki, isti se tehnički objedinjavaju u jedan dokument, odnosno plan. Izmjene planova uglavnom nisu adekvatno argumentovane. Plan se objavljuje na internet stranici minimalno u skladu sa propisima.
Kriterijum nije ispunjen		Planiranje javnih nabavki uopšte nije uređeno internim aktima.	Proces planiranja javnih nabavki je potpuno nejasan i nedokumentovan. Obaveze u vezi sa planovima javnih nabavki se uglavnom ne poštuju.

**Prilog broj 10** - Planovi javnih nabavki ugovornih organa i njihove izmjene i dopune

Planovi javnih nabavki (JN) ugovornih organa za 2015. godinu i njihove izmjene i dopune

R. br.	Naziv institucije	Broj JN predviđen inicijalnim Planom JN	Procijenjena vrijednost JN u inicijalnom Planu JN (u KM)	Broj izmjena i dopuna Plana JN	Broj JN kojima je dopunjavao Plan JN	Procijenjena vrijednost JN kojima je dopunjavao Plan JN (u KM)	Broj izmijenjenih JN
1	Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite	14	962.700	0	0	0	0
2	Ministarstvo prosvjete i kulture	12	130.800	3	6	16.993.981	0
3	Ministarstvo uprave i lokalne samouprave	17	117.740	3	2	4.400	1
4	Ministarstvo za izbjeglice i raseljena lica*	26	285.000	6	51	2.770.587	7
5	Poreska uprava**	41	1.284.260	2	0	0	3

Planovi javnih nabavki (JN) ugovornih organa za 2016. godinu i njihove izmjene i dopune





R. br.	Naziv institucije	Broj JN predviđen inicijalnim Planom JN	Procijenjena vrijednost JN u inicijalnom Planu JN (u KM)	Broj izmjena i dopuna Plana JN	Broj JN kojima je dopunjavao Plan JN	Procijenjena vrijednost JN kojima je dopunjavao Plan JN (u KM)	Broj izmijenjenih JN
1	Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite	15	168.578	4	6	42.774.743	0
2	Ministarstvo prosvjete i kulture	12	707.525	5	8	21.001	0
3	Ministarstvo uprave i lokalne samouprave	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
4	Ministarstvo za izbjeglice i raseljena lica*	19	75.420	6	20	454.845	1
5	Poreska uprava**	41	6.205.872	3	0	0	5

\*Navedeni podaci o nabavkama ne uključuju nabavke finansirane iz međunarodnih projekata.





\*\*Plan javnih nabavki PU RS u 2015. godini nije u potpunosti uključivao javne nabavke koje su predviđene da se finansiraju iz sredstava prinudne naplate (postojala određena vrsta zasebnog plana). U posmatranim godinama neplanirane javne nabavke su pokretane na osnovu posebnih odluka o pokretanju javnih nabavki.

Izvor podataka: Planovi javnih nabavki ugovornih organa i njihove izmjene i dopune (za 2015. i 2016. godinu)

**Prilog broj 11 - Kriterijumi za ocjenu praćenja i analiza javnih nabavki u ugovornim organima**

Ocjena	Oznaka	Kriterijum za ocjenu - uređenost praćenja i analiza javnih nabavki	Kriterijum za ocjenu - postojeći način praćenja i analiza javnih nabavki
Kriterijum ispunjen u potpunosti		Praćenje i analiza javnih nabavki su, kroz sve faze, u cijelosti uređeni u internim aktima. Od praćenja realizacije plana javnih nabavki po svim elementima, praćenja postupka javnih nabavki, praćenja realizacije ugovora i ostvarenih efekata, do izrada analiza na bazi definisanih podataka i informacija koji se prate. Precizno su definisani nosioci praćenja javnih nabavki i vršenja analiza, te podaci i informacije koji se prate i analiziraju.	Javne nabavke se prate i analiziraju u svim fazama od planiranja do ocjene rezultata. Nosioci aktivnosti praćenja i analiza javnih nabavki su razumjeli svoju ulogu i zadatke i izvršavaju ih pravovremeno. Postojeći način praćenja omogućava adekvatan i pravovremen uvid u funkcionisanje javnih nabavki.
Kriterijum ispunjen u većoj mjeri		Praćenje i analiza javnih nabavki su većim dijelom uređeno internim aktima, u smislu evidencija, zadataka i nosilaca aktivnosti.	Javne nabavke se prate i analiziraju u većini faza od planiranja do ocjene rezultata. Postojeći način praćenja omogućava osnovne analize i uvid u funkcionisanje javnih nabavki u ugovornom organu.
Kriterijum ispunjen u manjoj mjeri		Praćenje i analiza javnih nabavki su samo parcijalno uređeni internim aktima, bez sveobuhvatnog i jasnog definisanja evidencija, zadataka i nosilaca aktivnosti.	Određeni segmenti u javnim nabavkama se prate povremeno i parcijalno na način koji ne omogućava analize ukupnog funkcionisanja javnih nabavki u ugovornom organu.
Kriterijum nije ispunjen		Praćenje i analiza javnih nabavki nije uređeno internim aktima.	Ne vrši se praćenje i analiza javnih nabavki.

**Prilog broj 12** - Kriterijumi za ocjenu internog izvještavanja u vezi sa javnim nabavkama u ugovornim organima

Ocjena	Oznaka	Kriterijum za ocjenu - uređenost izvještavanja u internim aktima	Kriterijum za ocjenu - postojeći način izvještavanje
Kriterijum ispunjen u potpunosti		<p>Interno izvještavanje o javnim nabavkama je u cijelosti uređeno u internim aktima. Sadržaj izvještaja je jasno propisan, sveobuhvatan i problemski orjentisan. Učestalost izvještavanja je prilagođena potrebama institucije, a minimalno se izvještava dva puta godišnje. Učesnici u izvještavanju i način na koji dolaze do potrebnih informacija su precizno definisani. Utvrđeni mehanizam izvještavanja obezbjeđuje donosiocima odluka tačne i sveobuhvatne informacije o javnim nabavkama za pravovremeno donošenje upravljačkih odluka.</p>	<p>Izvještaj sadrži kvalitativne i kvantitativne podatke o javnim nabavkama, analize problema i njihovih uzroka. Izvještavanje se vrši u skladu sa potrebama institucije, a najmanje dva puta godišnje. Nosioци izvještavanja imaju potreban uvid u sve podatke i informacije. U izvještajima je uočljiv problemski pristup i koji obezbjeđuje donosiocima odluka tačne i sveobuhvatne informacije o javnim nabavkama.</p>
Kriterijum ispunjen u većoj mjeri		<p>Interno izvještavanje o javnim nabavkama je većim dijelom uređeno internim aktima, u pogledu učestalosti, sadržaja i učesnika u izvještavanju, na način da obezbjeđuje osnovni uvid u probleme i funkcionisanje javnih nabavki.</p>	<p>Izvještaj pored kvantitativnih sadrži i određene kvalitativne podatke o javnim nabavkama. U određenoj mjeri ukazuje na probleme, bez odgovarajućih analiza. Izvještavanje se vrši minimalno jednom godišnje. Izvještaj obezbjeđuje elementarni uvid u probleme i funkcionisanje javnih nabavki.</p>
Kriterijum ispunjen u manjoj mjeri		<p>Interno izvještavanje o javnim nabavkama je samo manjim dijelom uređeno internim aktima, na način koji ne obezbjeđuje adekvatan uvid u probleme i funkcionisanje javnih nabavki.</p>	<p>Interno izvještavanje je formalne prirode, bazirano je na propisanim obavezama za eksterno izvještavanje. Podaci i informacije uglavnom imaju kvantitativni karakter, bez ukazivanja na probleme, te nisu odgovarajuća podloga za donošenje upravljačkih odluka u oblasti javnih nabavki.</p>
Kriterijum nije ispunjen		<p>Interno izvještavanje o javnim nabavkama nije uređeno internim aktima.</p>	<p>Ne vrši se interno izvještavanje.</p>