

Samir Mušović*

Procedure javnih nabavki u Ministarstvu odbrane Bosne i Hercegovine

Sadržaj

- 1. Četrnaestogodišnji bilans problema postupaka javnih nabavki za potrebe Ministarstva odbrane BiH**
- 2. Stalni nadzor tri parlamentarne komisije, javna saslušanja i neznatno unapređena procedura javnih nabavki**
- 3. Sistemski nedostaci koji pogoduju frekventnoj pojavi istih ili sličnih nalaza revizije u javnim revizorskim izvještajima**
- 4. Kako Ministarstvo odbrane BiH može zaustaviti ponavljanje istih ili sličnih nalaza revizije u vezi procedura javnih nabavki?**
- 5. Zaključak**

1. Četrnaestogodišnji bilans problema postupaka javnih nabavki za potrebe Ministarstva odbrane BiH

Krajem novembra 2018. godine javno su objavljene informacije o problemima sa isporukama mesnih konzervi za potrebe Ministarstva odbrane BiH, a potom i dodatne objave zvanične potvrde Ministarstva odbrane BiH da je došlo do greške pri isporuci mesnih konzervi: suprotno proizvođačkoj specifikaciji, u mesnim konzervama je umjesto junećeg mesa utvrđeno postojanje svinjskog mesa¹. Problem sa mesnim konzervama je vrlo brzo zaboravljen (mediji se nisu zadržavali na dubljim analizama, s obzirom da problem spornih i neadekvatnih isporuka već odavno spada u našu svakodnevicu), ali je sa ovim (novembarskim) slučajem još jednom potvrđen trend skoro nevjerovatnog kontinuiteta problematičnih javnih nabavki za Ministarstvo odbrane BiH.

Naime, javni revizorski izvještaji potvrđuju da nedostaci uočeni u procedurama javnih nabavki Ministarstva odbrane BiH sežu četrnaest budžetskih godina unazad. Na žalost, navedeni slučaj sa mesnim konzervama nije usamljeni “sezonski problem”, već je riječ o konstantnom trendu i činjenici da Ministarstvo odbrane BiH jednostavno četrnaest godina ne uspijeva dobiti izvještaje revizije bez revizorskih nalaza koji su do u detalje fokusirani na postupke i probleme vezane za

* Autor je saradnik FCJP.

¹ <https://www.oslobodjenje.ba/vijesti/bih/ministarstvo-odbrane-bih-potvrdilo-da-je-u-konzervama-junetine-bila-svinjetina-firma-sa-sokoca-uvozila-iz-srbije-410906>; <https://www.radiosarajevo.ba/vijesti/bosna-i-hercegovina/ministarstvo-odbrane-bih-potvrdilo-u-konzervama-s-junetinom-svinjetina/319055>

processe javnih nabavki. Trend potvrđuje tabela iz priloga ovog materijala (Prilog 1) u kojoj su prezentirani segmenti izvještaja finansijske revizije koje je Ured za reviziju institucija BiH objavio za revidirane godišnje budžete Ministarstva odbrane BiH, u periodu od 2004. do 2017. godine². (Objava izvještaja revizije za budžetsku 2018. godinu očekuje se u mjesecu julu 2019. godine). U tom periodu, Ministarstvo odbrane BiH je zadržalo neku vrstu “statusa quo” sa nalazima revizije vezanim za postupke i procedure javnih nabavki koji su imali status ili razinu “kvalifikacija”³ navedenih u mišljenjima revizora u jedanaest izvještaja finansijske revizije zaredom (počevši od 2004, zaključno sa 2014. godinom). U zadnja tri izvještaja revizije (za budžetske godine 2015, 2016. i 2017) je sadržano samo tzv. skretanja pažnje⁴ koje je vezano za postupke i procedure javnih nabavki. To se može smatrati napretkom, jer “skretanjem pažnje” obuhvata nalaze manje finansijske vrijednosti i manjeg značaja.

Od 2004. godine, zaključno sa revidiranom 2017. godinom, Ministarstvo odbrane BiH nije dobilo niti jedno pozitivno mišljenje revizora za godišnje finansijske izvještaje. Za sve navedene godine, Ministarstvo odbrane BiH je dobijalo uslovljeno mišljenje (rezervu), osim za 2011. godinu, kada je objavljeno “negativno mišljenje revizora” za finansijske izvještaje, kao i za testirane postupke i procedure budžetske potrošnje Ministarstva.

2. Stalni nadzor tri parlamentarne komisije, javna saslušanja i neznatno unapređena procedura javnih nabavki

Parlamentarni nadzor nad Ministarstvom odbrane BiH i Oružanim snagama BiH vrši “Zajednička komisija za odbranu i sigurnost BiH”⁵ Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (PSBiH), a nadzor nad finansijskim poslovanjem Ministarstva odbrane BiH vrše dvije “Komisije za finansije i budžet”^{6,7} od oba doma PSBiH. Saglasno internim procedurama za obavljanje komisijskog nadzora nad budžetskom potrošnjom, od 2008. godine vrše se javna saslušanja za sve subjekte koji dobiju uslovljeno mišljenje revizora (rezervu) i negativno mišljenje. Ministarstvo odbrane BiH je s tim u vezi bilo redovno pozivano na godišnja javna saslušanja. Dvije Komisije za finansije i budžet PSBiH vrše odvojena javna saslušanja u različitim terminima, i svi zapisnici sa sjednica navedenih parlamentarnih tijela potvrđuju kontinuitet parlamentarnog nadzora nad poslovanjem Ministarstva odbrane BiH, uključujući tematsko praćenje ranije donesenih zaključaka za svaku revidiranu instituciju koja je prethodno bila pozivana na javna saslušanja.

U prethodnom periodu je izostalo javno usvajanje kriterija za izricanje parlamentarnih sankcija onim budžetskim korisnicima koji u kontinuitetu i uporno ponavljaju iste ili slične nalaze

²http://www.revizija.gov.ba/revizioni_izvjestaji/izvjestaji.aspx?vrsteP=42&godineP=28&institucijeP=89&template_id=82&langTag=bs-BA&pageIndex=1.

³ Nalazi revizije čija materijalna vrijednost prelazi tzv. „prag materijalnosti“, taksativno navedeni u sklopu teksta „mišljenja revizora“.

⁴ Nalazi revizije čija (finansijska) materijalna vrijednost ne prelazi tzv. „prag materijalnosti“, ali čiji je značaj ocijenjen tako da su takvi nalazi priloženi mišljenju revizora kao posebni predmeti na koje se skreće pažnja rukovodstvu revidirane institucije, a u cilju pokretanja preventivnih aktivnosti kako bi se izbjegla pojava iste problematike u narednim ciklusima revizije.

⁵ <http://www.parlament.ba/committee/read/43>.

⁶ <http://www.parlament.ba/committee/read/18>.

⁷ <http://www.parlament.ba/committee/read/17>.

revizije. Ipak, unutar novije prakse javnih saslušanja u PSBiH, zabilježeno je usvajanje svojevrsne opomene za budžetske korisnike koji su dva ili tri puta ponovili iste nalaze revizije u periodu od tri godine. Izrečene su i prve mjere krajem 2010. godine u formi smanjenja budžetskih stavki za 10-20% na pozicijama reprezentacije, službenih putovanja, nabavke novih vozila i sl. Izbor reduciranih stavki budžeta je učinjen tako da se pošalje jasna poruka rukovodstvu pojedinih institucija da unaprijede finansijsko poslovanje, ali da redukcija budžetskih stavki ne ugrozi osnovne funkcije ministarstava i agencija.

Na žalost, Ministarstvo finansija i trezora BiH je naknadnim aktivnostima uz podršku Vijeća ministara BiH *skoro potpuno anuliralo* prve parlamentarne mjere opomena donesenih sa ciljem unapređenja finansijske discipline kod korisnika budžeta. Vršene su intervencije iz budžetske rezerve kao nadomjestak reduciranim budžetskim pozicijama, pri čemu su se koristile zakonom predviđeni mehanizmi budžetskih korekcija, poput “prestrukturiranja” i sl.

Uvažavajući činjenice da Bosna i Hercegovina bilježi veoma *rijetke slučajeve smjene ministara zbog dokumentiranih problema u svom finansijskom poslovanju*, hipotetički bi se moglo utvrditi sljedeće: PSBiH je trebala, po uzoru na praksu zapadnoeuropskih zemalja, pokrenuti postupak smjene rukovodstva Ministarstva odbrane BiH. Na žalost, takva hipotetička konstrukcija je daleko od realne izvodivosti. Iako bi smjena morala biti logičan rezultat, jer je u periodu od 2004. do 2018. godine zabilježeno nekoliko ministarskih mandata u kojima je svaki ministar stupajući na dužnost već unaprijed mogao znati da “javne nabavke” predstavljaju dugogodišnji problem u poslovanju Ministarstva odbrane BiH, veliki broj propuštenih aktivnosti samog Ministarstva nijednom nije rezultirao pokretanjem postupka smjene ili utvrđivanja odgovornosti. Isto tako, ni jednom nije podnesen službeni zahtjev za smjenu ministra odbrane zbog ponavljanja istih ili sličnih grešaka prilikom obavljanja postupaka i procedura javnih nabavki.

Unapređenja su u zadnje tri revidirane godine primjetna, ali nalazi revizije vezani za javne nabavke nisu nestali iz revizorskih izvještaja (za 2015, 2016. i 2017. godinu). Ipak, vidi se da problemi vezani za javne nabavke nisu više istaknuti kao “kvalifikacije” u mišljenju revizora, već samo kao “predmeti kojima se skreće pažnja” rukovodstvu ministarstva da poduzmu pravovremene preventivne aktivnosti, kako se takvi slučajevi ne bi ponovili ili kako se isti problemi ne bi pojavili u narednim izvještajima u znatno većim iznosima.

3. Sistemski nedostaci koji pogoduju frekventnoj pojavi istih ili sličnih nalaza revizije u javnim revizorskim izvještajima

Bosna i Hercegovina je zemlja u tranziciji i normativne osnove još uvijek ne sadrže adekvatne sankcione mehanizme. U prioritetima brojnih reformskih paketa bila su unapređenja poslovanja, odnosno reforme sa svojim osnovnim sadržajima, a manje su bili zastupljeni sadržaji koje bismo nazvali prevencija i sankcije za moguće zloupotrebe⁸. Pored sistemskih godišnjih nalaza revizije

⁸ Primjera radi, prelazak na model jedinstvenog računa trezora i na trezorski način poslovanja je bio regulisan tako da resorni ministar ostaje jedini odgovoran za finansijsko poslovanje tog ministarstva, dok iste te transakcije elektronski može pratiti značajan broj uposlenika Ministarstva finansija i trezora BiH (u realnom vremenu odvijanja transakcijskih aktivnosti), a istovremeno nisu u pravnoj obavezi da zapriječe aktuelnu realizaciju sumnjivih transakcija (Republika Austrija je nakon slučaja „Hypo Alpe Adria Banke“ dodijelila nekoliko javnih ovlaštenja za preventivno zaprečavanje transakcija koje mogu donijeti neželjene finansijske i materijalne posljedice).

koje redovno objavljuje Ured za reviziju institucija BiH⁹, praksa je pokazala da su najčešći nepolitički¹⁰ uzroci pojave skoro identičnih problema u finansijskom poslovanju organa uprave, sljedeći:

- a) Nije kreirana atmosfera niti je kreiran pravni okvir nulte tolerancije za ponavljanje istih ili sličnih malformacija u finansijskom poslovanju organa javne uprave (javno dokumentiranih u izvještajima revizije).
- b) Nije uspostavljen adekvatan sistem sankcija za prekršioce pravnih normi, usklađen sa visinom štete ili nezakonite dobiti za grupe vezanih lica i za pojedince, kao ni za slučajeve ozbiljnog kršenja zakona (uključujući konsekvantne štete po budžet i javne resurse). Zapravo, nije sužen manevarski prostor koji upućuje da će sudski postupak trajati iznimno kratko i da svi, bez izuzeća, unaprijed znaju sankciju koja je detaljno opisana za kršenje svake norme pripadajućeg akta (unaprijed znaju za sankciju koja je nedvojbeno i neizbježna).
- c) Nije ustanovljena struktura preciznih ovlaštenja, niti precizirana odgovornost za rad u radnim tijelima (npr. interna radna tijela za javne nabavke) tako da kolektivni rad i/ili kolektivno odlučivanje nikako i niti u jednom momentu ne zasjenjuje i ne zamjenjuje pojedinačnu odgovornost (i izloženost sankcijama), uključujući odgovornost rukovodstva organa javne uprave (i neizbježnu izloženost sankcijama, bez obzira da li su i koja su radna tijela obavljala segmente radnih zadataka).
- d) Nije prekinuta praksa prema kojoj se kolektivnim odlukama (npr. entiteske vlade ili Vijeća ministara BiH) zasjenjuje individualna odgovornost ovlaštenih lica, ranije službeno zaduženih za određene oblasti godišnjeg programa rada, izvršenja, realizaciju projekata, programa podsticaja, programa grantiranja i sl.
- e) Nije uspostavljen odgovarajući kapacitet sistema internih kontrola, kao ni odgovarajući kapaciteti interne revizije, te se ne vrši prethodna certifikacija ključnih i/ili kritičnih transakcija (selekcioniranih prema skali rizika i skali finansijske vrijednosti).
- f) Nije uspostavljena systemska struktura za programsko budžetiranje, ne podnose se izvještaji o izvršenju budžeta u programskom formatu, ne vrši se parlamentarna rasprava o programskim sadržajima, ne prati se izvršenje ciljeva programskih sadržaja (unatoč brojnim pokušajima i inicijativama pokrenutim tokom protekle dekade).

⁹ http://www.revizija.gov.ba/revizioni_izvjestaji/skraceni_izvjestaji/Izvjestaji2016/?id=5719.

¹⁰ Vezano za frekventnu pojavu određene skupine nalaza revizije kod istih subjekta, unutar političke sfere su se najčešće sretali slučajevi unutarstranačke tolerancije i jasno vidljiva namjera nezamjeranja pripadnika iste političke stranke (posebno ako jedan dio članova te stranke obavlja izvršne funkcije, a drugi su u zakonodavnoj razini vlasti). Potom se sreću slučajevi izbjegavanja konfrontacije među pripadnicima vladajućih koalicija ili stranaka koje žele biti uvršteni u većinske koalicije. Čest je primjer da su stranke koje sebe nazivaju opozicijom zapravo potpuno spremne kopirati sve što je nekada snažno kritikovana pozicija činila. Zapravo, u državi u kojoj se veoma rijetko zabilježi ozbiljan, težak sudski epilog zloupotreba javnih funkcija, ne može se očekivati da „blagi tretman zloupotreba“ ozbiljno zapriječi pojavu istih grešaka i/ili malformacija u javnom finansijskom poslovanju narednih godina.

4. Kako Ministarstvo odbrane BiH može zaustaviti ponavljanje istih ili sličnih nalaza revizije u vezi procedura javnih nabavki?

Ako se uporede preporuke revizije iz javnih izvještaja (vidjeti tabelarni pregled u Prilogu 1), može se uočiti da se kontinuirano traži jačanje sistema internih kontrola, jačanje nadzora nad procedurama, dokumentiranje postupaka i kasnija evaluacija. Sve to u suštini nije tražilo značajne resurse i posebne investicije Ministarstva i moglo je biti provedeno bez značajnih problema. Dio preporuka je preciziran do detalja, ali i za takve preporuke je bilo dovoljno vremena da budu implementirane. Navedeni primjer isporuke svinjetine u konzervama mesa na kojima stoji deklaracija da se radi o junetini je mogao biti dobrim dijelom preduprijeđen da su se u praksu Ministarstva uvele i primijenile samo dvije preporuke date Ministarstvu nekoliko godina prije same sporne nabavke:

2014: “Obzirom da je jedan od kvalifikovanih uslova posjedovanje Haccp i Halal standarda – certifikata prilikom izbora najpovoljnijeg ponuđača za nabavku artikala hrane, mišljenja smo da je potrebno tokom važenja okvirnog sporazuma sa izabranim ponuđačem obezbjediti važeći standard–certifikat.”¹¹

2016: “Sugerišemo Ministarstvu da, u cilju uredne opskrbe artiklima ishrane, u budućem periodu razmotri opciju ugovaranje penala za parcijalne isporuke, odnosno isporuke koje ne odgovaraju zahtjevima Ministarstva.”¹²

Dakle, pored svih službeno izrečenih revizorskih preporuka za unapređenja postupaka i procedura javnih nabavki datih u godišnjim izvještajima finansijske revizije, bilo bi korisno da Ministarstvo odbrane BiH razmotri sljedeće mjere kako bi smanjilo rizike od daljeg ponavljanja istih ili sličnih problema:

- a) Smanjiti rizik da se greške ponavljaju usljed neznanja i nestručnosti (pokrenuti široke procese edukacije o primjeni Zakona o javnim nabavkama za sve uposlenike Ministarstva odbrane BiH, a posebno za one koji su potvrdili interes da učestvuju u radu radnih grupa za javne nabavke).
- b) Usvojiti Odluku kojom će članovima radnih grupa za nabavke, uključujući i rukovodioce takvih radnih tijela, biti interno zabranjeno učešće u radu radnih tijela za nabavke u periodu od narednih tri do pet godina, u slučaju da se predmet javne nabavke na kojem su kao pojedinci učestvovali, pojavi kao negativan primjer ili primjer sa nedostacima u posljednjem izvještaju finansijske revizije za Ministarstvo odbrane BiH (počevši od izvještaja finansijske revizije za 2018. godinu).
- c) Ustanoviti praksu da se za svakog člana radnih grupa za nabavke, uključujući i rukovodioce takvih radnih tijela, donese detaljno „Rješenje o angažmanu“ sa precizno definisanim radnim zadacima, odgovornostima i sankcijama za propuste i kršenja obaveza. Angažmani u vezi javnih nabavki se mogu tipizirati, poput standardnog teksta “za prvog člana radne grupe”, “drugog člana” i slično, kako bi se pojednostavile pripreme i izvršenja radnih zadataka.
- d) U saradnji sa Jedinicom interne revizije, različiti postupci javnih nabavki se mogu segmentirati i za svaki segment se mogu definisati uslovi za njegovu implementaciju. Kao

¹¹ http://www.revizija.gov.ba/revizioni_izvjestaji/finansijska_revizija/Izvjestaji_2014/?id=4154, s. 27.

¹² http://www.revizija.gov.ba/revizioni_izvjestaji/finansijska_revizija/Izvjestaji_2016/?id=5587, s. 29.

naredni korak, potrebno je obavezati sva radna tijela za javne nabavke da imaju obavezne fazne konsultacije sa internim revizorom prije pokretanja aktivnosti narednih faza nabavki za koje su zaduženi. Nakon što se sistem testira, može se ustanoviti praksa obaveznog odobravanja fazne realizacije pokrenutih postupaka javnih nabavki (predlaže se upoznavanje sa praksom interne revizije u državnim organima Kraljevine Španije).

- e) Ustanoviti praksu obaveznog dokumentiranja detalja u postupcima svake nabavke kako bi se preveniralo ponavljanje istih grešaka i kako bi se izbjegla “kolektivna odgovornost”. Uspostaviti sistem sljedeće individualne odgovornosti, što bi bilo i u funkciji značajnog povećanja stepena internog nadzora nad procesima javnih nabavki.
- f) Poduzeti sve mjere zaprečavanja zloupotreba i ustanoviti interne sankcije za one timove koji i dalje insistiraju da se njihova nabavka izuzme iz procedura, jer je po nekom osnovu “posebna”, “izuzetna” (osim u slučajevima izuzeća predviđenih Zakonom).

U slučaju da Ministarstvo odbrane BiH nastavi sa istom praksom niskog stepena implementacije preporuka revizije u vezi javnih nabavki i da se takva praksa, uslovno rečeno, kontinuirano prihvata kao neka forma “neminovnosti”, bilo bi korisno razmotriti zakonska rješenja koja će omogućiti da vanjske agencije sa specijaliziranim uslugama podrške u procedurama javnih nabavki počnu obavljati usluge javnih nabavki u ime i za račun onih organa javne uprave koji dokazano nisu u stanju da prevaziđu svoje slabosti u takvim procesima. Praksa pojedinih skandinavskih zemalja jasno ukazuje da su takva zakonska rješenja moguća, a postignuta pojednostavljenja poželjna (vidjeti rješenja za javne nabavke i agencijske usluge za organe uprave u Švedskoj). Dodatno bi se zbog lokalnih okolnosti trebale uvesti zabrane djelovanja takvih vanjskih pružaoaca usluga javnih nabavki (*outsourcing agencija*) ukoliko bi javni revizorski izvještaji potvrdili da se procedure javnih nabavki i dalje obavljaju sa značajnim kršenjem zakonskih i proceduralnih normi. Takva zabrana bi se trebala odnositi podjednako i na osnivače i na eksperte koji su radili u spornim agencijama, kako bi se izbjeglo ponavljanje iskustava sa tzv. “preregistriranjem” osporenih učesnika u aktivnostima javnih nabavki.

5. Zaključak

Detaljnijim pregledom problematike javnih nabavki u Ministarstvu odbrane BiH datim u tabeli iz “Priloga 1” koja sadrži ključne informacije iz izvještaja finansijske revizije, jasno se uočava ponavljanje skoro identičnih kvalifikacija u mišljenjima revizora kao i ponavljanje istih sadržaja revizorskih preporuka. Uz to je primjetan nizak stepen implementacije preporuka revizije iz prethodnih izvještaja. Istovremeno, rad i poslovanje Ministarstva odbrane BiH i Oružanih snaga BiH su predmet kontinuiranog parlamentarnog nadzora Parlamentarne skupštine BiH. To ipak nije bilo posve dovoljno da Ministarstvo odbrane BiH za četrnaest godina prevaziđe nedostatke u postupcima i procedurama svojih nabavki. Neophodno je problemu javnih nabavki pristupiti kao sistematskom problemu koji se može riješiti nizom konkretnih mjera. U njih ulazi uspostavljanje nove prakse koja bi vodila individualnoj odgovornosti, a time i sprečavanju nekažnjene zloupotrebe sistema javnih nabavki u kontinuiranom nizu godina. Ukoliko ovakav sistem iz bilo kog razloga ne bi bio provodiv, neophodno je pristupiti zakonskoj intervenciji koja bi osigurala uvođenje specijaliziranih vanjskih agencija koje bi kompetentno i odgovorno vodile javne nabavke za Ministarstvo odbrane BiH.

Prilog 1.

Ministarstvo odbrane Bosne i Hercegovine			
Izveštaji finansijske revizije 2004. – 2017. (akcenti)			
Revidirana godina	Mišljenje revizora (Sadržaji izraženih mišljenja revizora vezani za problematiku/proceduru javnih nabavki)	Osvrt na realizaciju preporuka revizije vezanih za procedure javnih nabavki, navedenih u izvještaju revizije za prethodnu godinu	Novе preporuke revizije vezane za procedure javnih nabavki, date u javnom izvještaju revizije za aktuelnu godinu
2004. ¹³	<p>Kvalifikacija: Ministarstvo, u pojedinim slučajevima, nije postupalo u skladu sa propisima o nabavci roba i usluga (tačka 3.4. Izvještaja).</p> <p>Skretanje pažnje: Nema</p>	<p>Realizovane preporuke: Nema</p> <p>Preporuke čija je realizacija u toku: Nema</p> <p>Nerealizovane preporuke: Propisi kojim se uređuju nabavke nisu dosljedno primjenjivani.</p>	<p>Ured za reviziju je u svom prethodnom izvještaju skretao pažnju na ovu vrstu nepravilnosti u SKVP i davao preporuke da se pojača nadzor nad primjenom navedenih propisa kako se ovakvi propusti ne bi ponavljali. Međutim, pored usvojenih internih pravila i procedura, prilikom nabavki roba i usluga izostala je kontrolna aktivnost kojom bi se otklonili ovakvi propusti.</p>
2005. ¹⁴	<p>Kvalifikacija: Ministarstvo, u pojedinim slučajevima nije trošilo odobrena sredstva u skladu sa odredbama Zakona o javnim nabavkama (tačka 3.4. Izvještaja).</p> <p>Skretanje pažnje: Nema</p>	<p>Realizovane preporuke: Nema</p> <p>Preporuke čija je realizacija u toku: Nema</p> <p>Nerealizovane preporuke: Ministarstvo, u pojedinim slučajevima prilikom nabavki roba i usluga, nije dosljedno primjenjivalo odredbe Zakona o javnim nabavkama BiH.</p>	<p>Ured za reviziju je u svom prethodnom izvještaju skretao pažnju na ovu vrstu nepravilnosti i davao preporuke da se pojača nadzor nad primjenom navedenog propisa kako se ovakvi propusti ne bi ponavljali. Međutim, pored usvojenih internih pravila i procedura, prilikom nabavki roba i usluga izostala je kontrolna aktivnost kojom bi se otklonili ovakvi</p>

¹³ http://www.revizija.gov.ba/revizioni_izvjestaji/izvj_2004/?id=356.

¹⁴ http://www.revizija.gov.ba/revizioni_izvjestaji/izvj_2005/?id=364.

			<p>propusti.</p> <p>Preporučujemo rukovodstvu da usvoji takve procedure za stvaranje materijalnih obaveza koje omogućavaju predhodnu kontrolu i posebna odobrenja za zaključenje ugovora sa dobavljačima, kako bi se ubuduće spriječilo ponavljanje ovakvih propusta.</p>
2006. ¹⁵	<p>Kvalifikacija:</p> <p>Ministarstvo u pojedinim slučajevima nije trošilo javni novac u skladu sa odredbama Zakona o javnim nabavkama (tačka 3.4. Izvještaja).</p> <p>Skretanje pažnje: Nema</p>	<p>Realizovane preporuke:</p> <p>U većini slučajeva, prilikom nabavki roba i usluga i izvođenju radova Ministarstvo se pridržavalo odredbi Zakona o javnim nabavkama.</p> <p>Preporuke čija je realizacija u toku: Nema</p> <p>Nerealizovane preporuke: Nema</p>	<p>Ured za reviziju je u svom prethodnom izvještaju skretao pažnju na ovu vrstu nepravilnosti i davao preporuke da se pojača nadzor nad primjenom navedenog propisa kako se ovakvi propusti ne bi ponavljali. Međutim, pored usvojenih internih pravila i procedura, prilikom nabavki roba i usluga izostala je kontrolna aktivnost kojom bi se otklonili ovakvi propusti.</p> <p>Preporučujemo rukovodstvu da usvoji takve procedure za stvaranje materijalnih obaveza koje omogućavaju predhodnu kontrolu i posebna odobrenja za zaključenje ugovora sa dobavljačima, kako bi se ubuduće spriječilo ponavljanje ovakvih propusta.</p>

¹⁵ http://www.revizija.gov.ba/revizioni_izvjestaji/izvj_2006/?id=252.

2007. ¹⁶	<p>Kvalifikacija</p> <p>Procedure nabavki nisu izvršena u potpunosti u skladu s legislativom – vidjeti poglavlje 8.1. ovog Izvještaja.</p> <p>Skretanje pažnje: Nema</p>	<p>Realizovane preporuke: Nema</p> <p>Preporuke čija je realizacija u toku: Nema</p> <p>Nerealizovane preporuke:</p> <p>Ponovo su uočeni određeni propusti i nedostaci u vezi s primjenom Zakona o javnim nabavkama.</p>	<p>Treba nastojati da se u svim slučajevima u tenderskoj dokumentaciji iskažu stvarne potrebe za robama i uslugama, te vrijednost potrebnih roba i usluga koje se nabavljaju. Smatramo da se na taj način u najvećem dijelu otklanja rizik da dobavljač eventualno dobije posao na tenderu, a da cijene koje ponudi za robe i usluge, koje uzimaju značajan udjel u ukupnoj nabavci, budu znatno iznad realnih tržišnih.</p> <p>Rukovodstvo treba da preduzme dodatne mjere radi osiguranja provođenje postupaka nabavke, zaključivanje ugovora o nabavci, u skladu sa odredbama Zakona o javnim nabavkama. S obzirom na količinu i vrijednost nabavka, revizija je mišljenja, da je u cilju ažurnog praćenja ostvarenja ugovora, te planiranja dinamike i količina koje se nabavljaju, potrebno da se organizira kompjuterska evidencija, te vrijednosno i količinski prati izvršenje zaključenih ugovora s ponuđačima roba, radova i usluga.</p> <p>Također, smatramo da je neophodno da se analiziraju sve uočene propuste, i razmotre odgovornosti, te preduzmu mjere da se uočene nepravilnosti ne bi</p>
---------------------	--	---	--

¹⁶ http://www.revizija.gov.ba/revizioni_izvjestaji/izvj_2007/?id=45.

2008. ¹⁷	<p>Kvalifikacija</p> <p>Pitanje nabavki gdje su uočeni nedostaci i nepravilnosti u organizaciji cijelog procesa kao i u pojedinačnim postupcima.</p> <p>Skretanje pažnje: Nema</p>	<p>Realizovane preporuke: Nema</p> <p>Preporuke čija je realizacija u toku: Nema</p> <p>Nerealizovane preporuke:</p> <p>Sistem nabavki nije organizovan na zadovoljavajući način.</p>	<p>više ponavljale.</p> <p>Smatramo kako sve planirane potrebe za nabavkama, bez obzira na to što u Zakonu o javnim nabavkama nije propisano, treba objediniti u planu nabavki na nivou Ministarstva, koji bi sadržavao vrstu nabavke, planirane vrijednosti, postupke za nabavku, rokove otpočinjanja aktivnosti i nosioce, čime bi se stvorili uslovi za praćenje realizacije tako utvrđenog plana nabavki i poduzimanje odgovarajućih aktivnosti tokom njegove realizacije. Osim toga, nužno je jasno i precizno definisati predmet nabavke kako bi se izbjeglo vraćanje zahtjeva i nepotrebno odugovlačenje sa otpočinjanjem procedura.</p> <p>Preporuka: Svi pomenuti nedostaci sistema nabavki kao procesa u koji je uključeno više organizacionih dijelova ukazuju kako je potrebno analizirati učinjene propuste i nedostatke i poduzeti sve potrebne mjere kako bi se osiguralo efikasnije provođenje javnih nabavki i cjelovita usklađenost sa izabranim ponudama i zaključenim ugovorima.</p> <p>Preporučujemo da se ugovorom jasno definiše</p>
---------------------	--	--	---

¹⁷ http://www.revizija.gov.ba/revizioni_izvjestaji/izvj_2008/?id=86.

			način iskazivanja fakturne cijene, provizije i rabata, analizira ugovor za 2008. godinu, usaglase stanja sa dobavljačem i da izvrši povrat sredstava od dobavljača po osnovu više uplaćenih sredstava za ugovoreni popust.
--	--	--	--

2009. ¹⁸	<p>Kvalifikacija</p> <p>Kao što je navedeno pod tačkom 5. Izvještaja, izdaci po osnovu putnih troškova, komunalnih usluga, troškova nabavke materijala, goriva, zakupa stanova, tekućeg održavanja i reprezentacije nisu izvršeni u skladu sa zakonskim i podzakonskim aktima.</p> <p>Kao što je navedeno pod tačkom 6. Izvještaja, procedure javnih nabavki za pojedine kapitalne izdatke nisu bile provedene u skladu sa odredbama Zakona o javnim nabavkama BiH.</p> <p>Skretanje pažnje: Nema</p>	<p>Realizovane preporuke: Nema</p> <p>Preporuke čija je realizacija u toku: Nema</p> <p>Nerealizovane preporuke: Nepravilnosti u pojedinim postupcima javnih nabavki i organizaciji cjelokupnog procesa i dalje su prisutni u Ministarstvu.</p>	<p>Revizija uvažava kompleksnost i neophodnost nabavke svečanih uniformi radi poštivanja međunarodnih obaveza. Međutim, prilikom provođenja procedura javnih nabavki bez obzira na vrstu robe ili usluge koja se nabavlja obaveza je svakog ugovornog organa da prilikom provođenja postupka izbora najpovoljnijeg dobavljača osigura pravičnu i aktivnu konkurenciju uz najefikasniji i najekonomičniji način zadovoljenja stvarnih potreba i korištenja javnih sredstava.</p> <p>Takođe, želimo skrenuti pažnju na zaključivanje okvirnih sporazuma na duži period iz razloga što u prvom slučaju nabavke u 2009. godini nije bilo dovoljno prihvatljivih ponuda.</p> <p>Potrebno je troškove za hranu evidentirati u skladu sa načelom modifikovanog</p>
---------------------	---	--	---

¹⁸ http://www.revizija.gov.ba/revizioni_izvjestaji/izvj_2009/?id=1741.

			<p>nastanka događaja. Takođe, zaključivanje pojedinačnih godišnjih ugovora trebaju pratiti količinske specifikacije roba, a ne samo vrijednosne, što omogućava praćenje realizacije ugovora u pogledu količina i vrijednosti.</p> <p>Potrebno je uspostaviti ažurno i pouzdano praćenje realizacije ugovora i efikasno planiranje nabavki. Neophodno je internim aktima propisati postupke i procedure koje će osigurati evidentiranje rashoda na osnovu računovodstvenih načela tačnosti, istinitosti, sveobuhvatnosti, blagovremenosti i pojedinačnog iskazivanja pozicija saglasno odredbama Pravilnika o računovodstvu institucija BiH.</p> <p>U cilju racionalnog raspolaganja sredstvima budžeta, preporučujemo da Ministarstvo prilikom pokretanja postupka izbora najpovoljnijeg dobavljača pribavi informacije ispitivanjem tržišta o okvirnoj vrijednost nabavke, odnosno prepoznavanja izrazito visoke ili niske vrijednosti ponude.</p> <p>Preporučujemo da Ministarstvo preduzme određene aktivnosti na osiguranju efikasnog</p>
--	--	--	---

			<p>planskog ulaganja u objekte i njihovo održavanje, kao i da se realizacija posla, odnosno izbor najpovoljnijeg dobavljača obavlja u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama za konkretnu vrstu i obim posla.</p> <p>Preporučujemo Ministarstvu da prilikom sastavljanja tenderske dokumentacije, kao najznačajnijeg dijela procesa nabavki, odnosno prilikom određivanja kriterija za ocjenu ekonomski najpovoljnije ponude vodi računa da oni budu jasno definisani i realno mjerljivi. Također, potrebno je da se prilikom provođenja postupaka izbora najpovoljnijeg dobavljača osigura potpuna transparentnost i konkurentnost.</p> <p>Uopšteno, revidiranjem svih uzorkovanih postupaka javnih nabavki primjetili smo da ugovorni organ u obavještenju o nabavci, kao i u tenderskoj dokumentaciji, rok za prijem ponuda navodi 28 dana od dana objavljivanja u Službenom glasniku BiH. Međutim, u cilju odbacivanja nedoumica kod ponuđača i smanjenja rizika za prigovore sugerišemo ugovornom organu da, u skladu sa članom 11. stav 1. tačka g) Uputstva o primjeni Zakona o javnim</p>
--	--	--	---

			<p>nabavkama BiH i modelom standardne tenderske dokumentacije za ugovore o javnoj nabavkama radova i roba, navodi tačno mjesto, datum i sat prijema pismenih ponuda.</p> <p>Takođe, revizijom smo utvrdili da je tenderska dokumentacija koju sačinjava Ministarstvo odbrane prilikom provođenja postupaka nabavki roba i usluga dosta obimna, složena, često sadrži predmjere i predračune radova, kao i veće tehničke specifikacije. S obzirom na obim i vrijednost nabavki koje provodi Ministarstvo tokom godine, mišljenja smo da ima osnova da se, u skladu sa članom 18. Zakona o javnim nabavkama, zahtjeva novčana naknada za preuzimanje tenderske dokumentacije.</p>
2010. ¹⁹	<p>Kvalifikacija: Kao što je navedeno pod tačkom 8. Izvještaja nije uspostavljen efikasan i pouzdan sistem javnih nabavki.</p> <p>Skretanje pažnje: Nema</p>	<p>Realizovane preporuke: Nema</p> <p>Preporuke čija je realizacija u toku: Nema</p> <p>Nerealizovane preporuke: Nije uspostavljen efikasan i pouzdan sistem javnih nabavki.</p>	<p>Praćenje realizacije okvirnih sporazuma i pojedinačnih ugovora nije osigurano na način da se s pouzdanošću može potvrditi da je uspostavljena efikasna kontrola istih. Na preporuku iz prethodne revizije da je potrebno uvesti pouzdano evidentiranje i praćenje realizacije nabavke materijala preduzete su određene aktivnosti, ali je potrebno nastaviti sa uvezivanjem evidencija,</p>

¹⁹ http://www.revizija.gov.ba/revizioni_izvjestaji/izvj_2010/?id=2252.

			<p>koje se vode na više mjesta, u jednu evidenciju koja će biti kontinuirana i pouzdano osigurati praćenje realizacije okvirnih sporazuma i pojedinačnih ugovora (cijene, rok, količina, vjerodostojnost dokumentacije).</p> <p>Neophodno je uspostaviti sistem javnih nabavki kojim će se osigurati efikasan način korištenja javnih sredstava i provođenje postupaka u skladu sa pravilima utvrđenim Zakonom o javnim nabavkama BiH i pratećim podzakonskim aktima.</p>
2011. ²⁰	<p>(Negativno mišljenje revizora)</p> <p>Kvalifikacija:</p> <p>Kao što je navedeno pod tačkom 6.1. Izvještaja (Tekući izdaci-tekuće održavanje zgrada i opreme) i tačkom 8. Izvještaja (Javne nabavke), Ministarstvo nije uspostavilo efikasan i pouzdan sistem javnih nabavki u dijelu koji se odnosi na praćenje fakturisanih radova i usluga tekućeg održavanja u skladu sa ugovorom (javljaju se poslovi koji nisu predviđeni ugovorom), u dijelu pribavljanja bankarske garancije za ozbiljnost ponude u</p>	<p>Realizovane preporuke:</p> <p>Ministarstvo je kod naknada za prijevoz sa posla i na posao obustavilo nabavke mjesečnih kupona i vrši isplatu za prijevoz svim zaposlenima u vidu naknade koji na to ostvaruju pravo.</p> <p>Preporuke čija je realizacija u toku: Nema</p> <p>Nerealizovane preporuke:</p> <p>Nije uspostavljen pouzdan sistem javnih nabavki koji osigurava efikasan način korištenja javnih sredstava.</p>	<p>Preporučujemo da Ministarstvo preispita prava i obaveze koje proizilaze otkazivanjem zaključenog kupoprodajnog ugovora i preduzme sve zakonske mogućnosti u cilju zaštite od neprofesionalnog odnosa poslovnih firmi. Potrebno je u narednim postupcima javnih nabavki zahtijevati garancije za ozbiljnost ponude, te razmotriti mogućnost dostavljanja garancije za kvalitetno izvršavanje posla prije zaključivanja ugovora.</p> <p>Preporučujemo da Ministarstvo uvede praksu da komisije koje su obavile evaluacije postupaka nabavki i odjeli odnosno lica koja su bila zadužena</p>

²⁰ http://www.revizija.gov.ba/revizioni_izvjestaji/finansijska_revizija/Izvj_2011/?id=2714.

	<p>cilju zaštite interesa Ministarstva, te u dijelu gdje je nabavka goriva izvršena od dobavljača za kojeg nije bilo izvršeno rezervisanje sredstava.</p> <p>Skretanje pažnje: Nema</p>		<p>za sastavljanje tenderske dokumentacije kao i za praćenje realizacije ugovora urade izvještaje u kojima bi se naveli problemi sa kojima se susreću u obavljanju svojih poslova, stepen realizacije pojedinačnih ugovora, potencijalni rizici koji bi se mogli javiti kao i ponudena rješenja. Ministarstvo bi trebalo detaljno analizirati ove izvještaje, identifikovati probleme i rizike te ponuditi moguće prijedloge za osiguranje racionalnog upravljanja javnim sredstvima i efikasnog sistema javnih nabavki.</p>
<p>2012.²¹</p>	<p>Kvalifikacija: Kao što je navedeno pod tačkom 7. Izvješća, nije uspostavljen efikasan i pouzdan sustav javnih nabava.</p> <p>Skretanje pažnje: Nema</p>	<p>Realizovane preporuke: Nema</p> <p>Preporuke čija je realizacija u toku: Nema</p> <p>Nerealizovane preporuke: Ministarstvo nije uvelo praksu, odnosno obvezu sačinjavanja izvješća o provedenim postupcima javnih nabava koja bi mogla koristiti pri identificiranju rizika i problema u svezi javnih nabava.</p>	<p>Preporučamo da se donese interni pravilnik o javnim nabavama kojim bi se, prema organizacijskoj strukturi Ministarstva, preciznije definirali nositelji aktivnosti, poslovi koje oni trebaju izvršiti, kao i njihove obveze i odgovornosti (npr. pokretanje postupka nabave, sačinjavanje tenderske dokumentacije, proces izbora najpovoljnijeg dobavljača, zaključenja ugovora, praćenje realizacije ugovora). Također, potrebno je definirati način izbora dobavljača putem izravnog sporazuma.</p> <p>Preporučamo Ministarstvu da, obzirom na broj osoba</p>

²¹ http://www.revizija.gov.ba/revizioni_izvjestaji/finansijska_revizija/Izvjestaji_2012/?id=3068.

			<p>koje sudjeluju u procesu zaključenja ugovora, internim aktom definira nositelje aktivnosti, kao i njihove obveze vezane za pripreme i unos podataka o dodjeli ugovora u elektronski sustav.</p> <p>Preporučamo Ministarstvu da zauzme proaktivan stav prilikom sačinjavanja tenderske dokumentacije, u smislu definiranja dužnosti i odgovornosti sudionika u procesu sačinjavanja iste, a s ciljem efikasnijeg provođenja procedura javnih nabava.</p> <p>Preporučamo da se prilikom formiranja povjerenstava za javne nabave, koja će isključivo vršiti otvaranje i evaluaciju ponuda, osigura transparentnost, neovisnost te razdvajanje odgovornosti u smislu da osobe koje sudjeluju u procesu nabave, sastavljanju tenderske dokumentacije i realizaciji ugovora, ne bi trebali biti članovi povjerenstava.</p> <p>Preporučamo Ministarstvu da prilikom realizacije ugovora osigura da se javna sredstva koriste racionalno birajući najefikasniji model, a pri tome vodeći računa i o ekonomičnosti. Potrebno je osigurati da se isti rezultat ostvari uz što manje troškove.</p>
--	--	--	---

2013. ²²	<p>Kvalifikacija:</p> <p>Kao što je navedeno pod tačkom 8. Izvještaja, nije uspostavljen efikasan i pouzdan sistem javnih nabavki.</p> <p>Skretanje pažnje: Nema</p>	<p>Realizovane preporuke:</p> <p>Izvršeno je razdvajanje odgovornosti, u smislu da lica koja sudjeluju u procesu nabavke, sastavljanju tenderske dokumentacije i realizaciji ugovora, više nisu i članovi komisija za javne nabavke.</p> <p>Preporuke čija je realizacija u toku:</p> <p>Zaključen je ugovor za nabavku novog sistema za obračun plaća i naknada zaposlenih u Ministarstvu, ali implementacija ugovora ne teče planiranom dinamikom.</p> <p>Nerealizovane preporuke:</p> <p>U vezi procesa javnih nabavki, nisu usvojeni novi interni akti kojim bi se preciznije definisali nosioci aktivnosti, njihove obaveze i odgovornosti, kao i način izbora dobavljača putem direktnog sporazuma.</p> <p>I dalje se potraživanja za deponirana sredstva za nabavku materijalno-tehničkih sredstava za provođenje Protuminskih akcija ne vode u evidencijama Ministarstva, a preduzete radnje nisu rezultirale isporukom materijalno-tehničkih sredstava.</p>	<p>U skladu sa navedenim činjenicama, preporučujemo Ministarstvu da izvrši detaljnu analizu svih procedura javnih nabavki, locira probleme u sistemu i iste otkloni kako bi se javne nabavke mogle provoditi na propisani način i izbjegli budući sporovi.</p> <p>Mišljenja smo kako Ministarstvo treba internim aktom definisati obavezu vođenja evidencija o primljenim bankovnim grancijama, način njihovog čuvanja i odlaganja, kao i odgovornost za blagovremeno postupanje po istim.</p> <p>Mišljenja smo kako je nadzorni organ trebao ranije potpisati zapisnik i definisati raniji rok početka migracije telefonskih centrala, kako bi imali efikasniju uspostavu novog sistema. Sugerišemo da se što prije usvoji dinamički plan izvršenja obaveza, prati dinamika i izvrši realizacija projekta prema ugovoru.</p> <p>Za specifične i kompleksne nabavke kao što su navedene, potrebno je blagovremeno provesti pripreme radnje u vezi tehničkih specifikacija i ispitivanja tržišta, prije samog podnošenja referata i donošenja odluke o</p>
---------------------	--	---	---

²² http://www.revizija.gov.ba/revizioni_izvjestaji/finansijska_revizija/Izvjestaji_2013/?id=3593.

		<p>pokretanju postupka. Također, Ministarstvo za ovako kompleksne nabavke treba planirati više vremena za fazu pregovaranja i ugovaranja, te obavezno insistirati na urednom dostavljanju valjanih bankovnih garancija.</p> <p>Obzirom kako je nabavka usluga remonta helikoptera UH-1H poništena i da Ministarstvo planira novi postupak, skrećemo pažnju Ministarstvu da prilikom provođenja novog postupka ima u vidu dosadašnja iskustva i propuste, te unaprijedi ovaj proces kako bi se prije samog zaključivanja ugovora, a kasnije i realizacije ugovora izbjegli eventualni problemi i nejasnoće.</p> <p>Preporučujemo Ministarstvu da ubuduće preispita razloge poništavanja postupaka u smislu uslova traženih u tenderskoj dokumentaciji (kvalifikacijski i tehnički uslovi) te preispita procijenjenu vrijednost nabavke.</p> <p>Preporučujemo Ministarstvu da preispita odgovornost zaposlenih vezano za nepoštivanje ugovorenih rokova za dostavu narudžbenice odnosno realizaciju zaključenog ugovora.</p>
--	--	--

2014. ²³	<p>Kvalifikacija:</p> <p>Kao što je navedeno pod tačkom 8. Izvještaja koja govori da još uvijek nije uspostavljen efikasan i pouzdan sistem javnih nabavki, a vezano za provođenje pojedinih procedura javnih nabavki i realizacije ugovora.</p> <p>Skretanje pažnje: Nema</p>	<p>Realizovane preporuke:</p> <p>U postupcima javnih nabavki za usluge opravke i održavanja opreme tehničke specifikacije su sveobuhvatnije i sastavljene na način da minimiziraju postojanje nepredviđenih usluga, radova i rezervnih dijelova.</p> <p>Preporuke čija je realizacija u toku: Nema</p> <p>Nerealizovane preporuke:</p> <p>Ministarstvo finansija i trezora BiH je, na prijedlog zajedničke komisije, zaključilo ugovor za nabavku novog sistema za obračun plaća i naknada zaposlenih u Ministarstvu, ali implementacija ugovora ne teče planiranom dinamikom i nije realizovana do kraja 2014. godine.</p> <p>Ministarstvo nije sačinilo detaljnu analizu svih procedura javnih nabavki, lociralo probleme u sistemu i iste otklonilo kako bi se javne nabavke mogle provoditi na propisani način i izbjegli budući sporovi. Ministarstvo nije Internim aktom definisalo obavezu vođenja evidencija o primljenim bankovnim garancijama, način njihovog čuvanja i odlaganja, kao i odgovornost za blagovremeno postupanje</p>	<p>Smatramo kako prije pokretanja postupka nabavke treba utvrditi ima li Ministarstvo potpisan važeći ugovor za predmetnu nabavku ili mogućnost potpisivanja okvirnog sporazuma, kako se ne bi nepotrebno trošili resursi (ljudski, materijalni) na procedure nabavke koje su praktički već provedene.</p> <p>Sugerišemo Ministarstvu dosljedno poštivanje ugovorenih rokova prilikom isporuke hrane i preduzimanje odgovarajućih mjera prema dobavljačima radi neispunjavanja ugovorenih obaveza.</p> <p>Mišljenja smo da je boljom podjelom nabavke na lotove moguće postići veću konkurenciju i ostvariti povoljniju cijenu. U skladu sa dobrom praksom preporučujemo da se oprema iste vrste nabavlja u okviru istog lota.</p> <p>Mišljenja smo da pokretanje nabavke usluga značajne novčane vrijednosti koje su zavisne od licenci koje Ministarstvo ne posjeduje nije dobra praksa te zbog značajnog rizika ne preporučujemo ovaj način implementacije usluga. Nabavku licenci za Microsoft Windows Server</p>
---------------------	--	--	---

²³ http://www.revizija.gov.ba/revizioni_izvjestaji/finansijska_revizija/Izvjestaji_2014/?id=4154.

		<p>po istim. Bankarske garancije i dalje stoje kod referenta koji provodi nabavku.</p>	<p>operativne sisteme potrebno je vršiti posredstvom Ministarstva komunikacija i prometa BiH kroz postojeći ESA ugovor. Takođe, mišljenja smo da je prilikom specificiranja opreme neophodno postaviti zahtjeve po pitanju garantnog roka, i to minimalno 3 godine za serversku i mrežnu opremu kako bi se smanjili troškovi održavanja i osigurao kontinuitet poslovanja.</p> <p>Potrebno je blagovremeno provesti sve pripremne radnje u vezi sa tehničkim specifikacijama i ispitivanjem tržišta prije samog podnošenja referata i donošenja odluke o pokretanju postupka.</p> <p>Obzirom da nabavka usluga remonta helikoptera još uvijek nije realizovana i da se u narednom periodu planira novi postupak, skrećemo pažnju Ministarstvu da prilikom provođenja novog postupka ima u vidu dosadašnja iskustva i propuste te unaprijedi ovaj proces kako bi se prije samog zaključivanja ugovora, a kasnije i realizacije ugovora izbjegle eventualni problemi i nejasnoće.</p>
--	--	--	---

2015. ²⁴	<p>Kvalifikacija: Nema</p> <p>Skretanje pažnje</p> <p>Proces javnih nabavki, koji još uvijek nije efikasan i pouzdan, a vezano za efikasnost sistema provođenje procedura javnih nabavki (tačka 8. Izvještaja).</p>	<p>Realizovane preporuke: Nema</p> <p>Preporuke čija je realizacija u toku: Nema</p> <p>Evidentan je napredak kod sistema javnih nabavki, s obzirom da nisu konstatovane značajnije nepravilnosti kod pregledanih procedura nabavki. Još uvijek su, međutim, prisutne slabosti koje su izražene kod faze planiranja, pripreme i sastavljanja tenderske dokumentacije te evaluacije postupaka, što je uticalo na efikasnost sistema javnih nabavki.</p> <p>Nerealizovane preporuke:</p> <p>Ministarstvo finansija i trezora BiH je, na prijedlog zajedničke komisije, zaključilo ugovor za nabavku novog sistema za obračun plaća i naknada zaposlenih u Ministarstvu, ali implementacija ugovora ne teče planiranom dinamikom i nije realizovana do kraja 2015. godine.</p>	<p>Prilikom utvrđivanju vrijednosti okvirnog sporazuma u planu nabavki uzeti u obzir maksimalnu procijenjenu vrijednost svih predviđenih ugovora za cijeli period trajanja okvirnog sporazuma u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama.</p> <p>Preporučujemo Ministarstvu da u cilju uspostave efikasnog sistema javnih nabavki dodatno unaprijedi sve faze u postupcima a posebno fazu planiranja. Ključni rizici u fazi planiranja uključuju neadekvatno pripremljen plan javnih nabavki bez prethodno pripremljene analize bazirane na ispitivanju tržišnih uslova, pogrešnu i nepotrebnu investiciju, precijenjene potrebne količine roba, ugovaranje nepotrebni količina i sl. Stoga su u fazi planiranja nabavki odgovorne osobe u Ministarstvu dužne utvrditi stvarne potrebe i realno procijeniti vrijednosti nabavki za svaki predmet nabavke te nabavku roba, usluga i radova uskladiti s finansijskim sredstvima osiguranim u budžetu. U cilju efikasnosti samog procesa javnih nabavki, neophodno je uspostaviti bolje, brže i efikasnije kolanje/protok</p>
---------------------	---	--	--

²⁴ http://www.revizija.gov.ba/revizioni_izvjestaji/finansijska_revizija/Izvjestaji_2015/?id=4916.

			<p>dokumentacije vezane za javne nabavke kao i jasnije određenje tehničkih karakteristika i specifikacija.</p> <p>Preporučujemo Ministarstvu da evaluaciju ponuda u svim slučajevima vrši u skladu sa zahtjevima traženim tenderskom dokumentacijom jer su to pravila koja je utvrdio ugovorni organ i isti ih je obavezan primijeniti na sve ponuđače na identičan način.</p> <p>Kako bi se izbjegle dugotrajne procedure i otklonile slabosti u sistemu javnih nabavki potrebno je da zaposleni koji sudjeluju u izradi i pregledu stručne dokumentacije kao i druge osobe koje imaju uticaja na odlučivanje u vezi s pojedinim predmetom nabavke i sudjeluju u pojedinim radnjama u postupku (stručni pregled i evaluacija ponuda i sl.) na kraju svake godine urade izvještaje u kojima bi se naveli problemi sa kojima se susreću u obavljanju svojih poslova, potencijalni rizici koji bi se mogli javiti kao i ponuđena rješenja. Ministarstvo bi trebalo detaljno analizirati ove izvještaje, identifikovati probleme i rizike te ponuditi moguće prijedloge za osiguranje racionalnog upravljanja javnim sredstvima i efikasnog</p>
--	--	--	--

			<p>sistema javnih nabavki.</p> <p>Imajući u vidu da se radi o značajnom projektu i sa aspekta funkcije Oružanih snaga i sa finansijskog aspekta, te iako je riječ o zaista specifičnom i kompleksnom predmetu nabavke, neophodno je blagovremeno provesti sve pripremne radnje u vezi sa tehničkim specifikacijama i ispitivanjem tržišta prije samog podnošenja referata i donošenja odluke o pokretanju postupka nabavke. Također je, s obzirom na dosadašnja iskustva i propuste, potrebno dodatno unaprijediti ovaj proces kako bi se prije samog zaključivanja ugovora, a kasnije i realizacije ugovora izbjegli eventualni problemi, nejasnoće i zloupotrebe.</p>
2016. ²⁵	<p>Kvalifikacija: Nema</p> <p>Skretanje pažnje</p> <p>Slabosti sistema internih kontrola vezano za procedure javnih nabavki u pogledu sistemskih slabosti i propusta prilikom sačinjavanja tenderske dokumentacije (tačka 8. Izvještaja).</p>	<p>Realizovane preporuke:</p> <p>U Ministarstvu su izradili godišnji izvještaj u kojem su identifikovani problemi i potencijalni rizici vezano za javne nabavke, a menadžment Ministarstva je analizirao ovaj izvještaj i preduzeo potrebne korake.</p> <p>Preporuke čija je realizacija u toku:</p> <p>Ministarstvo i dalje procjenjuje vrijednost nabavke na godišnjem</p>	<p>Preporučujemo Ministarstvu da, u cilju jačanja kapaciteta Ministarstva, dodatno unaprijedi sistem javnih nabavki, a vezano za navedene slabosti. Za efikasno provođenje i realizaciju planiranih procedura nabavki potrebno je pravovremeno pokretanje postupaka, a to znači blagovremeno i jasno definisanje potreba za nabavkama i svodjenje zahtjeva za izmjenama na</p>

²⁵ http://www.revizija.gov.ba/revizioni_izvjestaji/finansijska_revizija/Izvjestaji_2016/?id=5587.

		<p>nivou, a ne na nivou ukupnog predviđenog vremena trajanja okvirnog sporazuma. Ministarstvo je potvrdilo da će predmetnu preporuku uzeti u obzir prilikom izrade Plana javnih nabavki za 2017. godinu. Ministarstvo uglavnom vrši evaluaciju ponuda u skladu sa zahtjevima traženim tenderskom dokumentacijom. Tako je u postupku javne nabavke hrane – voće i povrće, predviđeno ugovaranje cijena na tromjesečnom nivou.</p> <p>Nerealizovane preporuke: Nije kreiran dugoročni plan završavanja računarske opreme.</p> <p>Nije unaprijeđen proces upravljanja i koordinacije procesima javnih nabavki IT opreme pa se iste ne realizuju u skladu sa godišnjim planovima.</p>	<p>najmanju mjeru.</p> <p>Iako Zakon o javnim nabavkama BiH dopušta trajanje okvirnog sporazuma do četiri godine, smatramo kako se Ministarstvo ovakvim postupanjem izlaže riziku promjene cijena, posebno za robu (hrana i prehrambeni artikli) čija se tržišna cijena često i znatno mijenja, stoga preporučujemo Ministarstvu da preispita ovakvu praksu.</p> <p>Sugerišemo Ministarstvu da, u cilju uredne opskrbe artiklima ishrane, u budućem periodu razmotri opciju ugovaranje penala za parcijalne isporuke, odnosno isporuke koje ne odgovaraju zahtjevima Ministarstva.</p> <p>S obzirom na to da višegodišnji projekat Nabavke usluga remonta helikoptera još uvijek nije realizovan (pune tri godine od prvog tendera) i da je u toku novi postupak, skrećemo pažnju Ministarstvu da preduzme sve aktivnosti i mjere koje će doprinijeti konačnoj realizaciji projekta, s obzirom na to da se svakim produženjem roka realizacije projekta povećava i rizik finansijske mogućnosti realizacije istog. Prema navodima odgovornih osoba u Ministarstvu i Zajedničkom štabu prisutan je</p>
--	--	--	---

			<p>kontinuirani trend porasta cijena ovih usluga na tržištu, što je, između ostalog, i bio razlog ponovne promjene helikoptera koji će se remontovati u odnosu na prethodne godine.</p> <p>Smatramo da bi minimalni uslovi tehničke specifikacije, koje tražena roba treba ispunjavati, trebali odgovarati stvarnim potrebama prilikom eksploatacije tražene robe. Pri određivanju minimalnih tehničkih karakteristika tražene robe, posebno treba imati u vidu i to da se povećanjem broja karakteristika, kao i zahtjevima koji ne odgovaraju stvarnim potrebama eksploatacije, smanjuje broj ponuđača koji mogu ponuditi robu te raste rizik od neopravdane kupovine znatno skuplje robe.</p> <p>Iako su za navedenu nabavku mogli javiti i drugi ponuđači, preporučujemo Ministarstvu da prilikom pravljenja predmjera i predračuna radova ipak izbjegava navođenje marke proizvođača, odnosno da postupa u svim slučajevima u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama.</p> <p>Preporučujemo da se evaluacija ponuda vrši u skladu sa zahtjevima traženim tenderskom</p>
--	--	--	---

			<p>dokumentacijom i važećim propisima.</p> <p>Budući da okvirni sporazum ističe sredinom 2017. godine, preporučujemo Ministarstvu da posveti pažnju kreiranju odgovarajuće tenderske dokumentacije koja bi bila u skladu s predmetom nabavke i općim principima Zakona o javnim nabavkama.</p>
2017. ²⁶	<p>Kvalifikacija: Nema Skretanje pažnje</p> <p>Slabosti i nedostaci kod pojedinih procedura javnih nabavki roba, usluga radova i informacionih sistema te sistemskih slabosti internih kontrola u dijelu javnih nabavki (tačka 6. Izvještaja).</p>	<p>Realizovane preporuke:</p> <p>U ugovorima za nabavku hrane, koje Ministarstvo potpisuje sa dobavljačima, je navedeno da se plaća kazna za neisporuku traženih sredstava (za svaki dan kašnjenja 2%o ugovorene vrijednosti).</p> <p>Ministarstvo je prilikom nabavke putničkih motornih vozila u 2017. godini prilikom sačinjavanja tenderske dokumentacije u posebnoj koloni za većinu tehničkih zahtjeva iz specifikacije dalo obrazloženje tih zahtjeva.</p> <p>Preporuke čija je realizacija u toku:</p> <p>Ministarstvo kontinuirano preduzima aktivnosti na unapređenju efikasnosti sistema javnih nabavki vezano za planiranje, pokretanje nabavki i realizacije nabavki.</p> <p>Ministarstvo je u cilju</p>	<p>Potrebno je detaljno analizirati konstatovane slabosti te dodatno unaprijediti sistem internih kontrola vezano za javne nabavke.</p> <p>Ministarstvo je u obavezi uskladiti planirani broj postupaka javne nabavke za koje se planira provesti e-aukcija s odredbama Pravilnika o uslovima i načinu korištenja e- aukcije, a naročito imajući u vidu obaveze koje proističu iz Pravilnika u narednim godinama.</p> <p>Preporučujemo Ministarstvu da analizira uzroke poništenja postupka te preduzme aktivnosti kako bi se procedure javnih nabavki provodile pravovremeno.</p> <p>Mišljenja smo da je potrebno više pažnje posvetiti evaluaciji ponuda u oblasti IT-a kako bi se</p>

²⁶ http://www.revizija.gov.ba/revizioni_izvjestaji/finansijska_revizija/Izvjestaji_2017/?id=5979.

		<p>neprekidnog funkcionisanja informaciono-komunikacione infrastrukture osiguralo sredstva, ali nije u cijelosti realizovalo sve nabavke.</p> <p>Nerealizovane preporuke:</p> <p>Nije unaprijeden proces upravljanja i koordinacije procesima javnih nabavki IT opreme jer se iste ne realizuju u skladu sa godišnjim planovima.</p>	<p>osigurala ravnopravnost ponuđača, uspješno okončanje postupka te realizacija nabavke tražene opreme i usluga. Također, nazive uređaja je opravdano navoditi samo u slučaju da isti nije moguće na odgovarajući način opisati i to uz korištenje izraza „ili ekvivalent“.</p> <p>Potrebno je da ugovorni organ u postupcima velike vrijednosti, a koji se provode putem otvorenog postupka, detaljnije istraži tržište i postavi uslove za učešće na način da se privuče veći broj ponuđača, čime bi se potencijalno osiguralo efikasnije provođenje postupka nabavke i smanjila mogućnost žalbenih postupaka.</p>
--	--	---	--

Public procurement procedures in the Ministry of Defense of Bosnia and Herzegovina

Summary

At the end of November 2018, the official confirmation of the BiH Ministry of Defense appeared in local media was related to the problematic delivery of the canned meat for the Ministry. It was officially confirmed that the inadequate deliveries were already terminated since content of the tested meat-cans confirmed presence of the pork meat in a cans that were marked as the beef meat product in accordance with the manufacturer's declaration. Delivery of the meat cans was forgotten soon, but unfortunately, this case confirmed again a continuity of the multi-annual trend of the questionable public procurements for the BiH Ministry of Defense. Public audit reports confirmed in a 14 years long continuity of the shortcomings related to the procurement procedures performed by the BiH Ministry of Defense. This trend is clearly visible in the attached table (Annex 1) consisted of audit findings related to the public procurement procedures, audit recommendations, and issued auditor's opinions copied from public audit reports for the BiH Ministry of Defense from 2004. to 2017.

Despite to the intensive parliamentary oversight of the BiH Defense Ministry and the BiH Armed Forces performed by the three Committees of the Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina (the "Joint Committee for Defense and Security of BiH", and two "Finance and Budget Committees" from both Houses of the Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina), Ministry was not able to overcome shortcomings of its public procurements procedures. Even more, the BiH Ministry of Defense from 2004 to 2017 did not received even single positive auditor's opinion on the annual financial statements and financial operations. For all these years, annual financial statements and financial operations were rated with the "reserved auditor's opinions" (conditional opinion) except for 2011, when the Ministry received a "negative auditor's opinion" (negative qualification).

In accordance to the new practice, the BiH Supreme Audit Institution published several years back a separate audit report on the "Major annual audit findings and recommendations"²⁷ that covers the most frequent audit findings and the systemic deficiencies as well. It would be very useful for the Ministry to undertake comprehensive analysis of the Chapter "Financial Audit" (3.2.), at least for the three years back, in order to create appropriate comparisons with the audit findings that were addressing deficiencies of the procurement procedures presented here in "Annex 1" (attachment). Moreover, it will be necessary to organize the highest level of internal consideration of the audit recommendations for improvement of the procurement procedures published in annual financial audit reports for the BiH Ministry of Defense. In addition to the internal consideration of the recently received audit recommendations, it will be very important to discuss and to apply the following measures in order to reduce the risks of repetition of the already reported procurement problems of the Ministry of Defense:

- a) To enable wider participation to the training sessions on the implementation of the "BiH Public Procurement Law" of the majority of staff and the key personnel of the BiH Ministry of Defense, especially for those employees that confirmed their interest in participating to*

²⁷ http://www.revizija.gov.ba/revizioni_izvjestaji/skraceni_izvjestaji/Izvjestaji2016/?id=5719.

the procurement procedural activities (constant trainings should reduce risk that procedural mistakes will be repeated due to the incompetence);

- b) To adopt internal Decision by which any staff member/manager who participated to the procurement procedure that was subject of any chapter of the last audit report (starting from the 2018 budget year) will be banned to participate in any procurement procedure for the period of next three to five years;*
- c) To establish procedure by which any staff member/manager who is going to participate to any procurement teams or to any procurement procedural step, will receive the "engagement decision" that will precisely define his/her work assignments, responsibilities and sanctions for failures and/or for breaches of the legal and procedural obligations. These "engagement decisions" could be standardized in a form of several textual definitions given in the "engagement decision" for the leading member of a working group", for the "working group member" etc., in order to simplify preparations and the execution of the given tasks;*
- d) In cooperation the "Internal Audit Unit", all public procurement procedures could be segmented by stages and it is possible to define pre-conditions or requirements for the each following stage of the each legally defined procurement procedure. In addition, it is possible to establish internal obligation (the mandatory one) that each procurement stage should be performed in consultation with the internal auditor and/or procurement stages should be certified (approved) by internal auditor (please consider option to learn more about the stage-certification practice active in internal audits of Spain);*
- e) To establish obligatory practice of documenting of each procurement procedure in order to enable follow-ups, to prevent the repetition of the same mistakes, to trace individual responsibilities and to avoid "collective responsibility";*
- f) To establish prevention measures against of the corruptive misuses of assignments in procurements or misuse of public resources, as well as to establish system of internal sanctions for those individuals or members of the procurement teams who will breach regulations or will try to avoid obligatory steps/procedures;*
- g) In a case that the BiH Ministry of Defense will not succeed to overcome inherited public procurement problems, or will continue with the low level implementation of the audit recommendations related to the public procurement, it will be useful to consider and to initiate adoption of the new legal solutions that will enable "outsourcing" procurement service solution for the BiH Ministry of Defense and for other institutions that were not able to overcome their deficiencies in their procurements for many years back (please consider learn more about the Swedish solutions applied for the public procurements performed by the outsourcing service providers/agencies).*