



**ГЛАВНА СЛУЖБА
ЗА РЕВИЗИЈУ ЈАВНОГ СЕКТОРА
РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ**

78000 Бања Лука, Вука Караџића 4
Република Српска, БиХ
Тел: +387(0)51/247-408
Факс: +387(0)51/247-497
e-mail: revizija@gsr-rs.org

**Извјештај ревизије учинка
УПРАВЉАЊЕ ЈАВНИМ НАБАВКАМА У РЕПУБЛИЦИ
СРПСКОЈ**

Број: РУ003-16

Бања Лука, јул 2017. године

САДРЖАЈ

ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА	2
ПРЕДГОВОР	3
РЕЗИМЕ	5
1. УВОД.....	7
1.1. Позадина и мотиви ревизије.....	7
1.2. Сврха ревизије и ревизорска питања.....	9
1.3. Дизајн и методолошки оквир	10
1.3.1. Обим ревизије и ограничења.....	10
1.3.2. Извори ревизијских доказа	11
1.3.3. Методе прикупљања и анализе доказа.....	11
1.3.4. Критеријуми ревизије	12
1.4. Садржај и структура	12
2. ОПИС ПРЕДМЕТА РЕВИЗИЈЕ	14
2.1. Опис предмета ревизије	14
2.2. Правна регулатива, улоге, надлежности и одговорности институција карактеристичних за посматрану област	14
3. НАЛАЗИ.....	16
3.1. Реформске активности Владе РС у систему јавних набавки	16
3.1.1. Опредељења, стратешки циљеви и мјере Владе РС у области јавних набавки.....	17
3.1.2. Подјела улога и надлежности између одговорних институција, те смјернице и упутства Владе РС у области јавних набавки	20
3.1.3. Механизми контроле, праћења и оцјене остварених резултата у области јавних набавки од стране Владе РС	22
3.2. Управљање јавним набавкама у уговорним органима	24
3.2.1. Позиционирање послова јавних набавки у уговорним органима.....	24
3.2.2. Годишње планирање и транспарентност јавних набавки у уговорним органима.....	27
3.2.3. Праћење и анализа јавних набавки	30
3.2.4. Извјештавање о јавним набавкама и оствареним резултатима	31
4. ЗАКЉУЧЦИ	33
5. ПРЕПОРУКЕ	36
6. ПРИЛОЗИ УЗ ИЗВЈЕШТАЈ.....	39

УПРАВЉАЊЕ ЈАВНИМ НАБАВКАМА У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске је, на основу Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске, а у складу са ISSAI оквиром ревизије за јавни сектор, провела ревизију учинка „Управљање јавним набавкама у Републици Српској“.

Сврха ове ревизије је да, на нивоу Владе Републике Српске и одабраних уговорних органа, испита испуњеност претпоставки и кључне препреке и проблеме у успостављању дјелотворног концепта јавних набавки као основе за успјешно управљање јавним набавкама.

Проведена ревизија је доминантно обухватила Владу Републике Српске, која има кључну улогу у креирању дјелотворног система јавних набавки, те Министарство здравља и социјалне заштите, Министарство просвјете и културе, Министарство за избјеглице и расељена лица, Министарство управе и локалне самоуправе и Пореску управу као одабране уговорне органе. Додатни подаци и информације су прикупљени у Министарству финансија, Министарству правде, Фонду здравственог осигурања и Универзитетском клиничком центру.

Временски период обухваћен овом ревизијом је од 2014. до 2016. године. Резултати истраживања су приказани у овом Извјештају.

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске, у складу са одредбама Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске, доставила је Нацрт извјештаја Генералном секретаријату Владе Републике Српске, Министарству здравља и социјалне заштите, Министарству просвјете и културе, Министарству за избјеглице и расељена лица, Министарству управе и локалне самоуправе, Пореској управи, Министарству финансија, Министарству правде, Фонду здравственог осигурања и Универзитетском клиничком центру Републике Српске.

На Нацрт извјештаја примједбе и коментаре су доставили Министарство правде и Пореска управа Републике Српске. Генерални секретаријат Владе и Министарство финансија Републике Српске нису доставили примједбе на Нацрт извјештаја. Остали ревидирани субјекти нису имали примједби на Нацрт извјештаја. У Извјештају ревизије није било корекција у односу на Нацрт извјештаја из разлога што примједбама и коментарима нису понуђени нови аргументи, нити противаргументи на темељу којих би ревизија могла извршити корекције у Извјештају ревизије, а што би утицало на коначне закључке и препоруке.

Извјештај је достављен свим институцијама којима се у складу са Законом о ревизији јавног сектора Републике Српске треба доставити. Извјештај је доступан јавности путем интернет странице Главне службе за ревизију јавног сектора Републике Српске, www.gsr-rs.org/.

Извјештај садржи препоруке упућене Влади Републике Српске и уговорним органима. Имплементацијом ових препорука могуће је створити предуслове за унапређење управљања јавним набавкама у Републици Српској.

Главни ревизор Главне службе за ревизију јавног сектора Републике Српске донио је Одлуку да се проведе ова ревизија учинка. Ревизију је провео ревизорски тим у саставу Младенко Марковић, вођа ревизорског тима и Слађана Јагодић, члан ревизорског тима.

Главни ревизор
Др Душко Шњегота, с.р.

ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА

ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institutions
INTOSAI	International Organisation of Supreme Audit Institutions
РС	Република Српска
БиХ	Босна и Херцеговина
ЕУ	Европска унија
НС РС	Народна скупштина Републике Српске
ГСРЈС РС	Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске
ВРИ	Врховна ревизорска институција
Влада РС	Влада Републике Српске
ЗЈН	Закон о јавним набавкама
АЈН БиХ	Агенција за јавне набавке Босне и Херцеговине
КРЖ БиХ	Канцеларија за рјешавање жалби Босне и Херцеговине
МЗСЗ	Министарство здравља и социјалне заштите Републике Српске
МПК	Министарство просвјете и културе Републике Српске
МУЛС	Министарство управе и локалне самоуправе Републике Српске
МИРЛ	Министарство за избјегла и расељена лица Републике Српске
МУП	Министарство унутрашњих послова Републике Српске
ПУ РС	Пореска управа Републике Српске
ФЗО РС	Фонд здравственог осигурања Републике Српске
УКЦ РС	Универзитетски клинички центар Републике Српске
З"Е"	Ефективност, ефикасност и економичност
КМ	Конвертибилна марка
ПДВ	Порез на додату вриједност
БДП	Бруто домаћи производ

ПРЕДГОВОР

Према ISSAI оквиру ревизије, ревизија јавног сектора подразумева три врсте ревизије: ревизију финансијских извјештаја, ревизију усклађености и ревизију учинка.¹

Ревизије учинка које проводе ВРИ су независна, објективна и поуздана испитивања владе, владиних и других институција јавног сектора односно програма, активности и процеса у надлежности владе и владиних институција у погледу економичности, ефикасности и ефективности. Принципи економичности, ефикасности и ефективности могу се дефинисати на сљедећи начин:²

- Принцип економичности подразумева свођење трошкова ресурса на најмању могућу мјеру. Кориштени ресурси требају бити на располагању правовремено, у одговарајућој количини и уз одговарајући квалитет те по најбољој цијени.
- Принцип ефикасности подразумева најбоље могуће искориштавање расположивих ресурса. Везан је за однос кориштених ресурса и излазних вриједности остварених у погледу количине, квалитета и рокова.
- Принцип ефективности односи се на испуњавања постављених циљева и постизање предвиђених резултата.

Поред термина ревизија учинка, у теорији и пракси ревизије појављују се и други термини, као ревизија успјеха/ успјешности, ревизија економичности, ефикасности и ефективности (ревизија 3Е) и ревизија вриједности за новац. Поменути термини у ревизијској терминологији суштински имају исто значење.

У основи, ревизијом учинка даје се одговор на сљедећа питања:

- да ли се раде прави послови;
- да ли се послови раде на прави начин.

Ревизија ефективности даје одговор на питање да ли се раде прави послови, а ревизија економичности и ефикасности да ли се послови раде на прави начин.

„Основни циљ ревизије учинка је промоција економичности, ефикасности и ефективности. Она такође доприноси одговорности и транспарентности.“

ISSAI 300

Мандат ревизије учинка по правилу је регулисан законом који третира ревизију јавног сектора. Правни основ за провођење ревизије учинка садржан је у одредбама Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске (у даљем тексту Закон). У одредбама закона регулисано је да је Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске обавезна да врши:

- финансијску ревизију;
- ревизију учинка;
- друге специфичне ревизије.

У дијелу који се односи на ревизију учинка закон регулише сљедеће:

¹ ISSAI 100 paragraf 22

² ISSAI 300 paragraf 11

„Главна служба за ревизију, у складу са овим законом и стандардима ревизије за јавни сектор, спроводи ревизију учинка, а на основу надлежности из члана 13. овог закона.

Ревизија учинка је активност Главне службе за ревизију која подразумева испитивање активности, програма и пројеката у надлежности Владе Републике Српске и институција јавног сектора у погледу економичности, ефикасности и ефективности.

Резултате ревизије учинка Главна служба за ревизију презентује посредством коначног извјештаја о спроведеној ревизији учинка.

Влада РС и ревидиране институције обавезни су да у року од 60 дана од дана пријема коначног извјештаја о спроведеној ревизији учинка сачине Акциони план за спровођење препорука ревизије учинка и да га доставе Главној служби за ревизију и надлежном скупштинском одбору ради праћења спровођења датих препорука“.

Одредбе закона које се односе на планирање и приступ ревизији, имплементацију ревизије, овлашћења за прикупљање података и информација и извјештавање о ревизији, примјењују се како на финансијску ревизију тако и на ревизију учинка.

Институције јавног сектора (Влада РС, министарства, владине агенције, јединице локалне самоуправе, јавна предузећа, јавне установе и други) у извршавању основних функција утврђених законима и другим прописима ангажују расположиве ресурсе (персоналне, материјалне, финансијске и друге).

Институције јавног сектора које извршавају повјерене им функције имају јавну одговорност за свој рад према Народној скупштини Републике Српске и јавности уопште. Јавна одговорност подразумева да Народна скупштина Републике Српске и јавност имају право и потребу да буду информисани о раду институција јавног сектора. Народна скупштина Републике Српске, порески обвезници и јавност испољавају интересовање да ли су ресурси које су институције јавног сектора ангажовале обављајући основне функције, укључујући и буџетска средства, коришћени уз уважавање принципа економичности, ефикасности и ефективности. На овај захтјев Народне скупштине Републике Српске и јавности одговор не може у потпуности дати финансијска ревизија те је, у циљу испуњавања захтјева Народне скупштине Републике Српске и јавности, потребна ревизија учинка. Ова ревизија ће независно и професионално утврдити да ли се институције јавног сектора приликом извршавања основних функција придржавају принципа економичности, ефикасности и ефективности.

Извјештаји ревизије учинка, као основни производ ревизијског процеса, су добра основа за промјене у организацији, начину функционисања и управљању ресурсима, затим квалитетнијим и кориснички орјентисаним услугама, као и за подизање јавне одговорности на виши ниво. Извјештаји ревизије учинка су и у функцији промовисања доброг управљања и јавности рада институција јавног сектора.

Управљање јавним сектором подразумева и унапређење ефикасности и ефективности рада јавних институција. Ревизију учинка треба посматрати као институционални инструмент управљања јавним сектором. У условима када располажемо оскудним ресурсима и када је евидентан јаз између расположивих ресурса и потреба, а посебно у условима реформи у многим сегментима и структурама јавног сектора, ревизија учинка посебно добија на значају.

РЕЗИМЕ

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске је на основу Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске, а у складу са ISSAI стандардима ревизије, провела ревизију учинка „Управљање јавним набавкама у Републици Српској“.

Сврха ове ревизије је да, на нивоу Владе РС и одабраних уговорних органа, испита испуњеност претпоставки и кључне препреке и проблеме у успостављању дјелотворног концепта јавних набавки као основе за успјешно управљање јавним набавкама.

У складу са сврхом ревизије, утврђено је основно ревизијско питање на које је ревизија тражила одговор: Да ли су Влада РС и уговорни органи обезбиједили одговарајуће претпоставке и успоставили амбијент за дјелотворно функционисање система јавних набавки?

Резиме налаза, закључака и препорука ове ревизије дајемо у наставку.

Налази ревизије показују да су одређена надлежних институција РС у области јавних набавки парцијалног карактера и исказана у бројним актима попут Стратегије борбе против корупције, ресорним стратегијама у области здравства, економским политикама и програмима економских реформи, закључцима Владе РС итд. Одређена и конкретне мјере проистекле из њих нису базиране на претходно извршеним детаљним испитивањима стања и проблема у области јавних набавки. Везе између циљева који се желе постићи и конкретних мјера и активности су нејасне. Исказана одређена и донесене мјере нису праћене одговарајућим смјерницама и упутствима за њихово спровођење, услед чега се њихова реализација стихијски одвијала. Како ни реализација предузетих мјера није праћена на адекватан начин, остварени резултати су углавном непознати, али и неизвјесни. Влада РС није дала ни јасне смјернице у погледу генералне организације послова јавних набавки у уговорним органима, организације и функционисања јединица за имплементацију пројеката, избора процедура јавних набавки и сл. Изостао је системски приступ у разматрању потенцијалних области у којима би централизација јавних набавки била оправдана и изводљива. Влада РС је добијала само парцијалне податке о јавним набавкама путем давања различитих сагласности, информација о реализацији пројеката, извјештаја о раду институција и сл. Исте није користила за генерално сагледавање и анализе стања у овој области. У области здравства централизација се одвијала стихијски, док је у другим областима централизација углавном била на ад хок основи, најчешће путем појединачних набавки које се финансирају из кредитних средстава.

Јавне набавке нису на адекватан начин организационо позициониране у уговорним органима, а ни попуњеност радних мјеста није на потребном нивоу. Послови јавних набавки често нису дефинисани на конзистентан и усаглашен начин унутар различитих интерних аката. Интерни акти се не ажурирају правовремено и у складу са промјенама прописа или организације рада. Уговорни органи су фокусирани на испуњавање прописаних правних норми у овој области. Планирање јавних набавки у уговорним органима се углавном своди на доношење годишњег плана јавних набавки, а сам поступак је формалног карактера и, по правилу, није документован, нити јасно повезан са планирањем буџета и рада институције. Евиденције о јавним набавкама у уговорним органима су парцијалне, међусобно неповезане и не омогућавају свеобухватан увид у функционисање јавних набавки. Сачињени извјештаји о јавним набавкама су углавном базирани на прописаним обавезама и садрже квантитативне податке о броју и вриједности спроведених јавних набавки, без указивања на евентуалне проблеме, њихове узроке и начин превазилажења.

На основу презентованих налаза утврђен је основни закључак ове ревизије учинка да Влада РС и уговорни органи нису у довољној мјери испунили предуслове и успоставили систем јавних набавки који ће осигурати дјелотворност јавних набавки. Основни закључак је проистекао из низа специфичних закључака. Систем јавних набавки у РС функционише у условима непостојања усаглашеног и свеобухватног стратешког оквира, као битног предуслова његове дјелотворности. За мјере које су проистекле из стратешких или ад хок одређења, Влада РС није израдила смјернице за њихово спровођење, нити је идентификовала потребне ресурсе, начин њиховог обезбјеђења и сл. Влада РС није успоставила одговарајуће механизме прикупљања података и информација, контроле, праћења и оцјене остварених резултата приликом реализације стратешких циљева и мјера у области јавних набавки, те самим тим нема свеобухватан увид у проблеме и функционисање јавних набавки у уговорним органима РС и ефекте спроведених мјера. Уговорни органи послове јавних набавки нису организационо и кадровски позиционирали на одговарајући начин у контексту њиховог јасног и свеобухватног уређења кроз интерне акте и обезбјеђење довољних и едукованих кадрова. Годишње планирање јавних набавки, по правилу, није ни формално ни суштински дио пословног и финансијског планирања у уговорним органима. Уговорни органи не прате јавне набавке континуирано кроз све фазе, нити воде збирне и детаљне евиденције о јавним набавкама које би омогућиле адекватне анализе и оцјене постојећег начина функционисања јавних набавки. Извјештавање о јавним набавкама је спорадично, углавном са квантитативним подацима без анализа и оцјене стања и указивања на последице таквог стања.

Налази ревизије и дефинисани закључци указују на постојање значајног простора за унапређење у области јавних набавки. У складу са налазима и закључцима, ревизија нуди препоруке чије спровођење би требало да обезбиједи претпоставке за дјелотворније функционисање система јавних набавки у РС, те успјешније управљање јавним набавкама у уговорним органима. Препоруке у овом извјештају су дате у складу са надлежностима институција којима су упућене.

Влади РС се упућују сљедеће препоруке:

- Да на темељу претходно проведених детаљних и интегралних испитивања и анализа проблема и могућности у области јавних набавки, обезбиједи јасна, конзистентна и цјеловита стратешка одређења.
- Да дефинише потребне мјере и активности на бази утврђених стратешких одређења и циљева који се желе постићи у области јавних набавки, те одговарајуће анализе стања и проблема у овој области. Такође, да успостави одговарајуће механизме прикупљања потребних података, праћења и контроле реализације дефинисаних мјера и активности, те оцјене остварених резултата и постигнутих циљева.

Препоруке уговорним органима су сљедеће:

- Да послове јавних набавки адекватно организационо позиционирају унутар институције, те обезбиједи потребне кадрове и њихов професионални развој.
- Да послове јавних набавки у свим фазама уреде кроз интерне акте на свеобухватан, конзистентан и усаглашен начин, како би ти послови на одговарајући начин били интегрисани у укупно функционисање институције.
- Да, на основу свеобухватног уређења послова јавних набавки у интерним актима, обезбиједи њихово правилно разумијевање и потребан ангажман свих запослених у циљу одговарајуће расподјеле одговорности и несметаног и правовременог обављања дефинисаних послова.

1. УВОД

1.1. Позадина и мотиви ревизије

Јавне набавке су важна економска активност институција јавног сектора, која је нарочито рањива на лош менаџмент, превару и корупцију. Управо због финансијског интереса, као и блиске интеракције између јавног и приватног сектора у овој области, јавне набавке представљају подручје високог ризика.

Из тог разлога, ефективан систем јавних набавки има стратешку улогу у владама за избјегавање лошег управљања и расипање јавних средстава³. Напори за побољшање управљања и интегритета у јавним набавкама доприносе економичнијем, ефикаснијем и ефективнијем управљању јавним ресурсима, односно новцем пореских обвезника⁴.

Протоком времена дошло је до промјене схватања да јавне набавке нису обична чиновничка активност која се своди само на спровођење прописане административне процедуре, већ да су моћан стратешки инструмент економског развоја и остварења низа појединачних економских и друштвених политика, као што су: отварање тржишта, стимулисање развоја малих и средњих предузећа, промоција социјалне укључености, фер трговина, промоција иновација, заштита животне средине (тзв. „зелене набавке“) и других, а фокус се помјерао са регулисања поступака додјеле уговора на стратешко управљање цијелим циклусом набавки (од фазе планирања, преко надметања и оцјене понуда, до реализације и контроле), уз очување интегритета и спречавање корупције.⁵

Регулатива успоставља правила, али не обезбјеђује политике, стратешка одређења или индикаторе успјешности система јавних набавки.⁶ Реформске активности на међународном и домаћем нивоу у протеклом периоду указују да сама регулатива није довољна за добро управљање јавним набавкама и да је потребно предузимати мјере за унапређење у цијелом систему јавних набавки. Сходно томе, држава треба континуирано својим одређењима, смјерницама, јасним правилима и упутствима да ради на повећању ефективности, ефикасности, економичности и транспарентности система јавних набавки, а све у циљу одговорнијег трошења новца пореских обвезника и унапређења управљања јавним финансијама. Управо је унапређење управљањем јавним финансијама и ефикасности јавних инвестиција означено као једно од најважнијих реформских стубова у развојним документима⁷ РС.

Такође, сами уговорни органи требају јавне набавке схватити као важан сегмент свог укупног функционисања и остварења задатих циљева.

У РС у процес јавних набавки укључена је 841 институција јавног сектора које су регистроване као уговорни органи у РС, те се ангажује значајан дио БДП-а (око 4,3%), односно око 400 милиона КМ на годишњем нивоу.⁸ Јавне набавке које се финансирају из буџета РС износе око 74 милиона КМ годишње, што чини око 4% буџета⁹. Вриједности јавних набавки су знатно веће ако се узму у обзир и јавне набавке из капиталних инвестиција РС које се највећим дијелом финансирају

³ Principles for Integrity in Public Procurement, OECD, 2009

⁴ Recommendation on Enhancing Integrity in Public Procurement, OECD, 2009

⁵ Прилог број 1 – Листа референци

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

⁷ Економска политика РС за 2016. годину и Програм економских реформи РС 2016-2018

⁸ Годишњи извјештај Агенције за јавне набавке БиХ за 2015. годину, Сарајево, 2016. година

⁹ Буџет РС за 2015. годину (Службени гласник РС, број 119/14)

међународним кредитним и грант средствима. На ове набавке се углавном примјењују међународна правила и процедуре за спровођење јавних набавки (нпр. Свјетске банке). Исте нису обухваћене буџетом РС, нити је на њих стављен посебан нагласак у извјештајима АЈН БиХ. Према подацима које је ГСРЈС РС прикупила путем упитника у свим министарствима, фондовима социјалне сигурности и 3 републичке управе¹⁰, у трогодишњем периоду 2014-2016. година, поменуте институције су кроз јавне набавке закључиле уговоре у вриједности од 821,22 милиона КМ са ПДВ-ом¹¹.

Доступни подаци о функционисању система јавних набавки у РС, као и мишљење јавности, указују на значајне недостатке и одсуство адекватног приступа Владе РС и уговорних органа овој проблематици.

Индикације проблема у јавним набавкама су бројне и разноврсне.

Драстичан примјер несврхисходне јавне набавке је изградња кућица за наплату путарине на магистралном путу Бањалука-Клашнице. Изградња кућица је коштала 2,1 милион КМ, исте никад нису пуштене у рад. У вези са овом набавком вођена је истрага од стране надлежних органа, јер према важећим прописима наплата путарине је предвиђена само на аутопутевима. За протекле 4 године, на том дијелу пута, забиљежено је између 15 и 20 саобраћајних незгода годишње. У току је поступак за њихово уклањање, те довођење магистралног пута у пројектовано стање. Тек након завршетка тих радова, биће позната и цијена њиховог уклањања, односно укупан износ „бачених“ средстава пореских обвезника.

Ревизије учинка проведене у претходном периоду указују на проблеме у јавним набавкама у различитим областима:

- Неадекватна и успорена реализација процедура у планирању, провођењу и праћењу уговора у пројекту Хитна помоћ опоравка од поплава су дале за резултат да у тренутку када се исти требао завршити свега $\frac{1}{4}$ предвиђених мјера је била у поступку реализације, односно исти је требао да буде завршен прије катастрофалних поплава у мају 2014. године што би врло вјероватно дало за резултат да настала штета од ове елементарне непогоде буде далеко мања. Приликом уговарања извођења радова у пројекту Хитна помоћ опоравка од поплава је дошло до драстичног повећања јединичних цијена радова у односу на претходни период¹²;
- Јавним набавкама у изградњи и реконструкцији локалне путне мреже се не приступа на основу детаљне анализе и неопходне документације. Уговарање није засновано на испуњености претходних услова и радњи за закључивање уговора о грађењу. Уговори углавном садрже опште услове за закључивање уговора о грађењу, али се не наводе детаљно сви елементи, права и обавезе уговорних страна, као и заштита јавног новца и интереса¹³;
- Процесу набавки возила и занављању возног парка институција Владе РС нису претходиле свеобухватне анализе које би подразумевале анализу стања постојећих службених возила, искоришћености службених возила, утицај стања службених возила на функционисање институција, утицај нових набавки на економичну и ефикасну употребу службених возила у будућем периоду и на

¹⁰ Пореска управа РС, Републичка управа за геодетске и имовинско-правне послове РС и Републичка управа за инспекцијске послове РС

¹¹ Прилог број 2 – Подаци о вриједности закључених уговора у јавним набавкама у РС према Агенцији за јавне набавке БиХ и упитнику Главне службе за ревизију јавног сектора РС

¹² Детаљније погледати Извјештај ревизије учинка „Превенција од поплава“

¹³ Детаљније погледати Извјештај ревизије учинка: „Управљање изградњом и реконструкцијом локалне путне мреже“

основу њих утврђивање потреба за новим набавкама. Пошто су изостале ове анализе, ревизија показује да су се у посматраном периоду набављала возила исте врсте и типа са различитим и варијабилним набавним цијенама управо због непостојања јединствених правила и њихове примјене, са различитим и варијабилним показатељима економичности и ефикасности њихове употребе¹⁴.

Различити аспекти проблема у јавним набавкама у бројним уговорним органима уочљиви су и у извјештајима ГСРЈС РС оведеној финансијској ревизији¹⁵.

Медији и невладине организације указују на неекономичност и несврхисходност бројних набавки, али и веома изражено непоштовање темељног начела транспарентности у систему јавних набавки.

Све горе наведено указује на потребу за спровођење ревизије учинка на тему јавних набавки која ће имати посебан осврт на управљачки аспект ове проблематике, како од стране Владе РС, тако и од уговорних органа у РС.

1.2. Сврха ревизије и ревизорска питања

Ревизијски проблем је испуњеност предуслова за успостављање дјелотворног система јавних набавки у РС и успјешног управљања јавним набавкама на нивоу Владе РС и уговорних органа у РС.

Сврха ове ревизије је да, на нивоу Владе РС и одабраних уговорних органа, испита испуњеност претпоставки и кључне препреке и проблеме у успостављању дјелотворног концепта јавних набавки као основе за успјешно управљање јавним набавкама. Такође, да сагледа основне узроке тих проблема, те укаже на могуће последице неадекватног приступа.

У овој ревизији учинка је кориштена комбинација системског и проблемског приступа.

Системски приступ полази од претпоставке да јавне набавке представљају одређени систем, за чије успјешно функционисање је потребно испунити одговарајуће претпоставке, што је био предмет испитивања у овој ревизији.

Кроз проблемски приступ ревизија је испитивала препреке и проблеме за успјешно управљање јавним набавкама и њихове потенцијале узроке.

У том смислу, ова ревизија се бави сљедећим основним питањем:

Да ли су Влада РС и уговорни органи обезбиједили одговарајуће претпоставке и успоставили амбијент за дјелотворно функционисање система јавних набавки?

У оквиру овог основног питања, ревизија је тражила одговор на сљедећа два питања и више одговарајућих подпитања:

1. Да ли је Влада РС на прави начин дефинисала и провела потребне реформе у области јавних набавки?

¹⁴ Детаљније погледати Извјештај ревизије учинка: „Економичност и ефикасност употребе службених возила Владе РС“

¹⁵ http://www.gsr-rs.org/front/reportsearch/?query=&cat=1&entity_type=0&report_period=0&report_year=0

- 1.1: Да ли је Влада РС израдила одговарајуће стратешке акте и дефинисала мјере у области јавних набавки са јасно утврђеним циљевима, активностима, носиоцима и роковима, а који су базирани на одговарајућим анализама тренутног стања и проблема у РС?
- 1.2: Да ли је Влада РС, у области јавних набавки, јасно дефинисала улоге и надлежности одговорних институција, те креирала одговарајуће смјернице и процедуре у циљу успостављања успјешног система јавних набавки?
- 1.3: Да ли је Влада РС дефинисала и успоставила одговарајуће механизме контроле, праћења и оцјене остварених резултата у области јавних набавки?
2. Да ли су уговорни органи успоставили неопходне предуслове за успјешно функционисање сопствених јавних набавки?
- 2.1: Да ли су уговорни органи на прави начин дефинисали и организационо позиционирали послове јавних набавки и потребне кадровске ресурсе?
- 2.2: Да ли су уговорни органи дефинисали процедуре и успоставили механизме за адекватно годишње планирање и транспарентност јавних набавки?
- 2.3: Да ли су уговорни органи на прави начин дефинисали процедуре и успоставили механизме за праћење и анализе функционисања јавних набавки?
- 2.4: Да ли су извјештавање и оцјена резултата у уговорним органима уређени и успостављени на начин да представљају поуздан и ефикасан управљачки инструмент?

1.3. Дизајн и методолошки оквир

У овом дијелу извјештаја представљени су обим и ограничења ревизије, извори из којих су прикупљени подаци и информације, методе прикупљања и анализе података и информација и критеријуми ревизије за оцјењивање.

1.3.1. Обим ревизије и ограничења

У овој ревизији учинка извршено је испитивање и прикупљање информација у Влади РС – министарствима и, по указаној потреби, у другим институцијама јавног сектора¹⁶.

Путем упитника су прикупљани подаци из Генералног секретаријата, Службе за заједничке послове, министарстава, фондова социјалне сигурности и 3 републичке управе. Детаљним испитивањима је обухваћена Влада РС, Министарство здравља и социјалне заштите, Министарство просвјете и културе, Министарство за избјеглице и расељена лица, Министарство управе и локалне самоуправе и Пореска управа. Додатни, циљни подаци и информације су прикупљени у Министарству финансија, Министарству правде, Фонду здравственог осигурања РС и Универзитетском клиничком центру РС. Кључни критеријуми за одабир републичког нивоа власти су њихове значајне надлежности и могућности утицаја на креирање општег амбијента у ком функционишу јавне набавке. Посебна пажња је посвећена министарствима, нарочито онима која имају сложену организациону структуру и велики број установа у властитој надлежности.

Сам поступак спровођења јавних набавки и његова усклађеност са прописима је у значајном фокусу финансијске ревизије и нису били предмет испитивања у овој

¹⁶ Прилог 3 - Критеријум за избор институција јавног сектора у узорак ревизије учинка

ревизији учинка, осим у мјери и са аспекта која је неопходан за сагледавање дефинисаног ревизорског проблема.

Активности у вези са јавним набавкама које су у надлежности институција на нивоу БиХ, попут доношења законских и подзаконских аката, рјешавања жалби и сл, такође нису предмет испитивања ове ревизије учинка.

Ревизија није детаљније испитивала организацију и функционисање јавних набавки из пројеката који се финансирају из међународних кредитних и донаторских средстава.

Ревизија је обухватила период од 3 године и то: 2014, 2015. и 2016. годину. Важећи ЗЈН, који је донио низ новина, се примјењује од краја 2014. године, тако да овако дефинисан временски обухват омогућава адекватно разумијевање проблема и давање одговора на дефинисана питања. Детаљна испитивања су вршена за 2016. годину, имајући у виду да она најбоље одражава тренутно реално стање описане проблематике. Ревизија је у појединим сегментима обухватила и дужи временски период у циљу бољег сагледавања одређених аспеката проблема.

Полазећи од сврхе ревизије и расположивих капацитета, ревизија се ограничила на детаљнија испитивања у мањем броју институција, али ће се донесени закључци и препоруке, у већој или мањој мјери, односити на шири круг институција.

1.3.2. Извори ревизијских доказа

Потребни подаци, информације и документација су доминантно прикупљени из сљедећих извора:

- одабраних институција;
- законских и подзаконских прописа;
- стратешких и развојних аката, политика, планова и програма;
- закључака Владе РС;
- инструкција, правилника и смјерница;
- база података, информација и извјештаја о јавним набавкама;
- програма/планова рада и извјештаја о раду;
- буџета, извјештаја о извршењу буџета и других финансијских планова и извјештаја;
- планова јавних набавки и извјештаја о њиховој реализацији.

Одређени подаци, информације и документација су се прикупљали и из сљедећих извора:

- преписке и комуникације између институција и унутар институција у вези са јавним набавкама;
- правилника о организацији и систематизацији радних мјеста и позиционирању службеника/службе за јавне набавке у институцији и њихових/њених овлаштења;
- извјештаја интерних ревизија и контрола;
- директива, студија, публикација, извјештаја и информација владиних, невладиних, међународних, ревизијских и других организација, а које су се бавиле овом тематиком;
- стручне литературе и научних радова.

1.3.3. Методе прикупљања и анализе доказа

Потребне податке и информације ревизија је прикупљала примјеном сљедећих метода:

- инспекцијом - прегледом документације;
- упитницима;
- интервјуима са представницима институција обухваћених ревизијом и других институција из којих су се прикупљали подаци;
- проучавањем законских и подзаконских прописа;
- проучавањем међународних стандарда, водича и препорука из ове области;
- проучавањем директива, студија, публикација, извјештаја и информација;
- увидом у стратешка акта, планове и програме;
- увидом у буџете, извјештаје о извршењу буџета и друге финансијске планове и извјештаје;
- увидом у планове, измјене планова и извјештаје о реализацији планова јавних набавки.

Анализа и вредновање прикупљених ревизијских доказа извршена је примјеном сљедећих метода:

- метода статистичке анализе;
- метода економске анализе;
- метода индукције и дедукције;
- метода анализе и синтезе;
- компаративне методе;
- мапирање процеса, поступака и процедура;
- квалитативне анализе интервјуа, упитника, документације, података и информација;
- метода анализе студије случаја.

1.3.4. Критеријуми ревизије

Општи критеријуми за оцјену и закључивање о налазима ревизије произашли су из међународне и домаће регулативе и праксе, исказаних циљева и одређења институција:

- Принципи и циљеви јавних набавки који су промовисани ЗЈН;
- Циљеви и одређења дефинисани кроз усвојене стратешке и развојне акте, политике и закључке Владе РС;
- Усвојени акциони планови, правилници, инструкције и/или упутства;
- Добре управљачке праксе;
- Регулатива, политике и праксе земаља окружења и ЕУ;
- Директиве, стандарди, смјернице и препоруке међународних, ревизијских и других институција у области јавних набавки.

Конкретни критеријуми садржани су у презентованим налазима у трећем поглављу овог извјештаја.

1.4. Садржај и структура

Овај извјештај ревизије учинка садржи сљедећа поглавља, у којима су представљени:

1. Увод – основни разлози због којих се ГСРЈС РС одредијелила да проведе ревизију учинка која се односи на управљање јавним набавкама у РС. У овом поглављу представљена су и ревизорска питања, критеријуми ревизије, обим и ограничења ревизије, те извори и методе прикупљања података, као и методе коришћене за анализу података.

2. Опис предмета ревизије – правна регулатива карактеристична за област управљања јавним набавкама, као и улоге, надлежности и одговорности институција у РС у управљању јавним набавкама.

3. Налази – који дају одговоре на постављено основно и остала ревизорска питања. Налази ревизије подијељени су у неколико подпоглавља, у складу са ревизорским питањима.

4. Закључци – који су засновани на налазима ревизије.

5. Препоруке – дате су препоруке чија имплементација би требало да обезбиједи претпоставке за успјешније управљање јавним набавкама у РС.

На крају овог извјештаја ревизије учинка дати су прилози који детаљније приказују и објашњавају поједине налазе у извјештају.

2. ОПИС ПРЕДМЕТА РЕВИЗИЈЕ

2.1. Опис предмета ревизије

Предмет ове ревизије су активности које је Влада РС спроводила у циљу преиспитивања и анализе функционисања јавних набавки у РС, те адекватност и довољност предузетих мјера на успостављању дјелотворног система јавних набавки. Такође, испитиване су мјере и активности које су, прије свега, министарстава као уговорни органи, предузимали на изградњи потребних предуслова за успјешно управљање јавним набавкама.

Дјелотворан, односно систем јавних набавки орјентисан на учинак подразумијева да су утврђена и спроведена генерална одређења и кључни правци развоја система јавних набавки у РС који омогућавају висок степен његове учинковитости односно, висок ниво економичности, ефикасности и ефективности спроведених јавних набавки са аспекта друштва као цјелине.

Процес јавних набавки, у ширем смислу, подразумијева већи број фаза, од планирања, преко спровођења самог поступка¹⁷, праћења реализације јавних набавки, до анализе и оцјене постигнутих резултата и предузимања корективних акција. Успјешно функционисање јавних набавки захтијева одговарајућу посвећеност свим наведеним фазама у контексту њихове економичности, ефикасности и ефективности.

Влада РС, односно министарства имају важну улогу у обезбјеђивању учинковитог система јавних набавки. ЗЈН, као и било који други пропис, сам по себи не обезбјеђује дјелотворност јавних набавки. Отуда је обезбјеђење дјелотворности јавних набавки најзначајнији простор за дјеловање Владе РС и министарстава, али и свих других уговорних органа у РС.

2.2. Правна регулатива, улоге, надлежности и одговорности институција карактеристичних за посматрану област

Правила за поступке јавних набавки у БиХ су уређена ЗЈН и пратећим подзаконским актима.¹⁸ То је извршено на начин да су дефинисани права, дужности, одговорности и правна заштита учесника у поступку јавне набавке, те надлежности АЈН БиХ и КРЖ БиХ. Општим принципима у овом закону дефинисано је да уговорни орган¹⁹ је дужан да поступа транспарентно, да се у поступку јавне набавке према кандидатима понаша једнако и недискриминирајуће, на начин да обезбиједи праведну и активну конкуренцију, са циљем најефикаснијег коришћења јавних средстава, у вези са

¹⁷ Поступак јавних набавки обухвата покретање јавне набавке, достављање и евалуација понуда, избор најповољнијег понуђача, додјелу уговора и сличне активности предвиђене Законом о јавним набавкама.

¹⁸ Прилог број 1 – Листа референци

¹⁹ Члан 4, став 1. Закона о јавним набавкама – Уговорни орган у смислу овог закона је: а) свака институција власти у БиХ, Брчко Дистрикту БиХ, на нивоу кантона, града или општине (у даљем тексту: институција власти на државном, ентитетском или локалном нивоу); б) правно лице које је основано за одређену сврху с циљем задовољавања потреба од општег интереса, а које нема индустријски или комерцијални карактер, и испуњава најмање један од сљедећих услова: 1) финансиран је, највећим дијелом, из јавних средстава, или 2) надзор над управљањем врши уговорни орган дефинисан у тачки а) и б) овог става, или 3) више од половине чланова скупштине, управног или надзорног одбора чине именовани или изабрани представници уговорних органа из тачки а) и б) овог става; ц) асоцијација коју су формирали једна или више институција власти или правних лица дефинисаних у тачкама а) и б) овог става.

предметом набавке и његовом сврхом. Наведеним законом дефинисани су почетак, врсте, избор и спровођење поступака јавних набавки, поступање уговорних органа, секторски уговорни органи, институције за праћење примјене закона, правна заштита, итд. Такође, дефинисана су и изузећа²⁰ од његове примјене.

Улоге, надлежности, послови, као узајамни односи између Владе РС и институција јавног сектора, у контексту јавних набавки, уређени су различитим прописима попут Закона о Влади РС, Закона о републичкој управи РС, Закона о буџетском систему РС, Пословника о раду Владе РС и бројним другим. Значајан дио њих јасно промовише принципе 3“Е“.

Влада РС, између осталог, усклађује и усмјерава рад републичких органа управе. Такође, предлаже НС РС законе, друге прописе и опште акте, стратегије и планове развоја, утврђује начела за унутрашњу организацију министарстава и других републичких органа управе и сл.²¹

У остваривању својих права, дужности и одговорности, Влада РС може:

- а) утврдити начелне ставове који су обавезни за републичке органе управе и републичке управне организације о начину спровођења политике, закона, других прописа и општих аката НС РС и прописа и аката Владе РС,
- б) наложити тим органима доношење прописа или предузимање мјера за које су овлашћени, утврђивати рокове за извршавање појединих задатака и
- в) наложити испитивање стања у области њиховог дјелокруга, подношење извјештаја са одговарајућим приједлозима.

Влада РС може одредити начин сарадње републичких органа управе и републичких управних организација у извршавању задатака из претходног става, као и начин сарадње ових органа са јединицама локалне самоуправе.

Влада РС може од чланова Владе РС и других функционера захтијевати да путем редовних или повремених извјештаја о раду, подношењем информација, анализа или на други погодан начин благовремено и потпуно обавјештавају Владу РС о стању, појавама и питањима од значаја за остваривање политике и извршавања закона, других прописа и општих аката Народне скупштине и прописа и аката Владе РС.²²

Законом о републичкој управи основани су министарства и други републички органи управе, уређена начела њиховог дјеловања, послови управе, унутрашња организација органа управе, унутрашњи надзор итд. Дјелатност органа управе, између осталог, заснива се на начелима законитости, ефикасности и дјелотворности рада. Рад органа управе подлијеже надзору Владе РС. Органи управе прате и утврђују стање у областима из свог дјелокруга, проучавају посљедице утврђеног стања и, зависно од надлежности, сами предузимају мјере или предлажу Влади РС доношење прописа и предузимање мјера за која су овлашћена. Вршење управног надзора обухвата и надзор над законитошћу и цјелисходношћу рада органа управе и органа јединица локалне самоуправе, установа и других правних лица у вршењу пренесених, односно повјерених послова републичке управе. Надзор над законитошћу и цјелисходношћу рада, између осталог, обухвата и контролу и оцјену ефикасности, економичности и ефективности.²³

²⁰ Члан 10. Закона о јавним набавкама (Службени гласник БиХ, број 39/14)

²¹ Закон о Влади РС (Службени гласник РС, број 118/08)

²² Пословник о раду Владе РС (Службени гласник РС, број 10/09)

²³ Закон о републичкој управи (Службени гласник РС, број 118/08, 11/09, 74/10, 86/10, 24/12, 121/12, 15/16 и 57/16)

3. НАЛАЗИ

Јавне набавке су веома важне за економично, ефикасно и сврсисходно трошење јавних средстава и стога могу бити значајан инструмент развоја друштва. Веома је важно да Влада РС и појединачне јавне институције као уговорни органи на прави начин препознају своју улогу и предузимају потребне активности за успјешно остваривање задатих циљева.

Усвојена правна регулатива²⁴ у области јавних набавки као процес испуњавања услова у процесу европских интеграција, као и организоване двије институције (АЈН и КРЖ) на нивоу БиХ, доминантно се баве фазом провођења поступка јавне набавке и додјеле уговора. Утврђени стратешки циљеви у овој области на нивоу БиХ²⁵ се углавном односе на даље усаглашавање правног оквира са законодавством ЕУ, развијање институционалних и административних капацитета за провођење регулативе, успостављање електронских набавки, едукације и обука у контексту провођења регулативе, унапређења правне заштите и интернет портала за јавне набавке. На фази планирања и праћења реализације јавних набавки у овом стратешком акту и регулативи није стављен фокус нити су детаљно уређене, те су углавном остављене у домену добре управљачке праксе. Такође, у поменутих документима није у довољној мјери наглашен и промовисан аспект ефикасности, ефикасности и економичности јавних набавки. Управо у тим фазама и аспектима јавних набавки се и налази значајан маневарски простор Владе РС, али и уговорних органа, за дјелотворно управљање овим процесом.

У даљем тексту су презентовани налази до којих је ревизија дошла током спровођења овог истраживања.

3.1. Реформске активности Владе РС у систему јавних набавки

Влада РС има кључну улогу у креирању и усмјеравању развоја РС. Један од инструмената којим се користи за испуњавање своје улоге су и јавне набавке. Из тог разлога оне морају бити у служби јавног интереса као алат за набавку потребних радова, роба и услуга са циљем да јавни сектор у свим својим сегментима (здравство, просвјета, правосуђе, инфраструктура, безбједност и заштита, итд.) осигура пружање квалитетних услуга грађанству (подизање стандарда и квалитете живота и рада) и пословној заједници (обезбјеђење повољног пословног окружења и повећање конкурентности).

У јавним набавкама се ангажују значајни ресурси јавног сектора: људски, материјални, а нарочито финансијски, па је од изузетне важности да исти дају максималну вриједност²⁶ за уложена јавна средства.

Свака земља има потребу да створи адекватне предуслове да јавне набавке постану стратешки инструмент за остваривање ширих привредних и друштвених

²⁴ Закон о јавним набавкама (Службени гласник БиХ, број 39/14) са пратећим подзаконским актима

²⁵ Стратегија развоја система јавних набавки БиХ за период 2010-2015. година, Стратегија развоја јавних набавки БиХ за период 2016-2020. година

²⁶ Детаљније објашњење како управљати јавним средствима на најбољи начин се могу пронаћи у сљедећим публикацијама: 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>

циљева, те да се омогући вођење политике јавних набавки на националном нивоу. Стога је потребно дефинисати стратешке циљеве чијем остваривању јавне набавке треба да допринесу, затим да се дефинишу активности које ће се у том смислу предузимати и да се мјере ефекти тих активности на остваривање циљева и предложе корективне мјере уколико до остваривања циљева не дође.²⁷

Јавне набавке представљају посебно поглавље у преговорима за приступање ЕУ²⁸. У члану 74. Споразума о стабилизацији и придруживању ЕУ и БиХ су утврђене одређене обавезе које обухвата ово поглавље, а које се односе и на РС²⁹ у складу са њеним надлежностима и одговорностима.

3.1.1. **Опредјељења, стратешки циљеви и мјере Владе РС у области јавних набавки**

У последње вријеме пракса развијених, али и земаља региона³⁰ је да се процесима развоја и унапређења система јавних набавки приступа на свеобухватан, системски начин. Донесене су стратегије јавних набавки у којима су идентификована ризична подручја, утврђене могућности централизације, генерални циљеви који се између осталог односе и на унапређење ефикасности и одрживости система јавних набавки као и подстицање одрживог економског развоја и раст животног стандарда грађана. У области јавних набавки треба да постоје јасна стратешка одређења и одговарајући планови са јасно дефинисаним описом и временским слиједом корака које треба предузети, засновани на претходно извршеном свеобухватном прикупљању података и информација и детаљним анализама стања и проблема у овој области у РС.

Влада РС је исказала одређена парцијална одређења у вези са јавним набавкама у сљедећим документима:

- Стратегији борбе против корупције у РС од 2013. до 2017. године са пратећим Акционим планом;
- Економској политици РС за 2016. годину и пратећим Акционим планом;
- Програму економских реформи РС за период 2017-2019. године;
- Ресорним стратегијама у области здравства:

²⁷ Смернице за развој показатеља перформанси јавних набавки, Управа за јавне набавке Републике Србије, август 2015. године

²⁸ Поглавље 5 - Усклађивање државних система јавних набавки земаља чланица је један од најбитнијих инструмената за постојање интерног тржишта и уклањање препрека за слободну трговину унутар ЕУ. Циљ европског законодавства у овој области је да се даваоцима услуга, испоручиоцима роба и извођачима радова обезбиједи могућност надметања на јавним тендерима у државама чланицама Европске уније. Циљ је, са једне стране, јачање економског развоја и ефикасности, али и давање пуног смисла јединственом тржишту Европске уније. У ЕУ, правила о јавним набавкама су утврђена у сљедећим директивама: Директива 2014/24/EU о јавним набавкама; Директива 2014/25/EU о јавним набавкама које врше субјекти који дјелују у секторима водопривреде, енергије и транспорта те сектору поштанских услуга и Директива 2014/23/EU о додјели уговора о концесији. Директива 2009/81/ЕС прописује поступке за додјелу одређених уговора за набавку радова, роба и услуга на подручју одбране и сигурности.

²⁹ Програм економских реформи РС за период 2017-2019. година:..."Европске интеграције и даље су приоритетно одређење Владе РС с циљем бржег стицања кандидатског статуса и наставиће се јачање институционалних и кадровских капацитета за спровођење обавеза из процеса придруживања и приступања Европској унији"...

³⁰ Прилог број 4 - Практика развијених земаља и земаља окружења по питању реформи у области јавних набавки

- ✓ Стратегија за секундарну и терцијарну здравствену заштиту у РС (2007-2012)
- ✓ Стратегија у области лијекова до 2012. године
- ✓ Програм у области лијекова од 2013. до 2020. године
- ✓ Стратешки развојни план Фонда здравственог осигурања РС за период од 2014. до 2018. године
- Закону о извршењу буџета – Члан 5, став (2);
- Закључцима Народне скупштине РС и Владе РС - ад хок приступ.

У даљем излагању образлажемо наведена одређења и мјере.

У Стратегији борбе против корупције у РС од 2013. до 2017. године и њеном пратећем Акционом плану, кроз област која третира јавне финансије и порески систем³¹ су постављени стратешки циљеви за борбу против корупције у области јавних набавки, а који се односе на:

- ✓ Унапређење система јавних набавки и успостављање механизма са циљем ефикаснијег начина трошења јавних средстава и
- ✓ Повећање транспарентности за све врсте јавних набавки укључујући и набавке мањих вриједности.

Ови стратешки циљеви су Акционим планом за реализацију Стратегије разрађени³² у 4 мјере/активности у области јавних набавки, као и рокови за реализацију, главни носиоци и индикатори успјешности³³. Поменуте мјере гласе:

1. Упутити АЈН БиХ иницијативу за хитне измјене и допуне ЗЈН, а нарочито у погледу ревизије анти-корупцијских одредби закона, те након годину дана од ступања на снагу, извршити анализу ефеката измјена и допуна;
2. Кроз интерне акте побољшати контролу јавних набавки и извршити процјену примјене аката;
3. Извршити процјену сврсисходности сваког поступка јавних набавки;
4. Усвојити Уредбу Владе РС којом се дефинише обавеза објављивања свих набавки (укључујући директне споразуме и конкурентске захтјеве) на интернет страници Министарства финансија.

Међутим, из садржаја саме Стратегије и образложења за њено доношење није видљиво, нити су у Министарству правде РС, које је ресорно надлежно за све антикоруптивне активности у РС³⁴, предочили и документовали да су исказана одређења у погледу јавних набавки у овом документу резултат проведених истраживања и анализа проблема у овој области. Веза између исказаних стратешких циљева и конкретних мјера/активности није јасна.

³¹ Образложење за доношење Стратегије:..."Приликом израде Стратегије је примјењен тзв. „секторски приступ“, тј. разврставање циљева по областима јер овакав приступ може лакше обезбиједити ширу укљученост у спровођење стратешких циљева, нарочито невладиног сектора."

³² Образложење за доношење Стратегије:..."У погледу реализације нове Стратегије битно је напоменути да ће Акциони план, којим ће садржај Стратегије бити конкретизован посредством јасно дефинисаних антикоруптивних активности и рокова за њихову реализацију, бити јединственог, а не децентрализованих карактера, чиме се такође изражава одређењеном Владе РС за формирање свеобухватног система за праћење њиховог спровођења."

³³ Прилог број 5 – Извод из Акционог плана за реализацију Стратегије борбе против корупције у РС од 2013. до 2017. година са мјерама/активностима из области јавних набавки

³⁴ Закључком Владе РС број: 04/1-012-2-2039/12 од 26.07.2012. године, Министарство правде РС је одређено за координатора свих антикоруптивних активности у РС

Стратегија развоја РС, као кључни документ којим се усмјерава цјелокупан будући развој, још увијек није донесена³⁵. РС је протеклом периоду као годишње развојне документе усвајала економске политике, а од 2016. године трогодишњи програм економских реформи. Ови документи површно и парцијално третирају проблематику јавних набавки. У периоду од 2009. до 2014. године у економским политикама једино је споменуто одређење за рационализацијом набавке лијекова.

У Економској политици РС за 2016. годину и пратећем Акционом плану се јавне набавке спомињу само у области грађевинарства, са циљем отклањања препрека и побољшања амбијента пословања: "... Обезбједиће се услови да се тендерска документација за јавне набавке прилагођава условима домаћих привредних друштава, те да се у поступку лиценцирања стране компаније изједначе са условима које морају испунити домаће компаније ...".

Као једна од реформских области за 2017. годину у Програму економских реформи РС за период 2017-2019. године³⁶ је и управљање јавним финансијама. Један од реформских приоритета у управљању јавним финансијама је и осигурање одрживости јавне потрошње и јачање финансијске одговорности, а које има за циљ додатне мјере за унапређење фискалне одговорности, смањења јавне потрошње, те промјене структуре буџетске потрошње у корист капиталне потрошње. Једна од додатних мјера је и усвајање Стратегије управљања јавним финансијама РС. Као један од главних тематских приоритета у средњорочном периоду је укључен и ефикасан систем јавних набавки који ће побољшати квалитет јавне потрошње.

Одређена одређења која се тичу јавних набавки, првенствено централизације лијекова се налазе у сљедећим ресорним стратегијама у области здравства са сљедећим стратешким циљевима:

- Стратегија за секундарну и терцијарну здравствену заштиту у РС (2007-2012) – са циљем успостављања централних процедура јавних набавки лијекова и медицинске опреме;
- Стратегија у области лијекова до 2012. године - са циљем обавезног укључивања свих болница и домова здравља у систем централних набавки лијекова;
- Програм у области лијекова од 2013. до 2020. године - са истовјетним циљем као из Стратегије у области лијекова до 2012. године;
- Стратешки развојни план Фонда здравственог осигурања РС за период од 2014. до 2018. године - са циљем постизања веће конкурентности, транспарентности и ефикасности код јавних набавки лијекова.

Половини ових стратешких докумената је истекао период важења.

Једини сектор који је Влада РС препознала потребу да циљано дјелује у области јавних набавки је била област здравства кроз доношење двије мјере на ад хок основи:

³⁵ Детаљније видјети у Извјештајима Главне службе за ревизију јавног сектора РС о ревизији финансијских извјештаја Генералног секретаријата Владе РС у периоду 2010-2015. година

³⁶ Усвојен од стране Народне скупштине РС на 21. посебној сједници одржаној 24.12.2016. године. Његова израда је услов Европске комисије у контексту процеса придруживања и приступања ЕУ. Исти, у складу са методологијом и смјерницама које је доставила Европска комисија, мора да садржи средњорочне макроекономске пројекције и план буџета за наредне три године, као и листу приоритетних мјера за структурне реформе са циљем да се повећају конкурентност и инклузивни раст.

- Надзор над поступцима јавних набавки у јавним здравственим установама и фондовима чији је оснивач Влада РС у циљу рационализације трошкова (Закључак Владе РС број 04/1-012-2-161/15 од 28.01.2015. године);
- Централизација јавних набавки у здравству чији су мотиви рационализација трошкова и боља снабдијеност здравствених установа (исказано стратешко опредјељење и Закључак Владе РС број 04/1-012-2-507/16 од 10.03.2016. године).

Мјере и активности Владе РС у циљу унапређења јавних набавки у области здравства су превасходно изнуђене тешким, прије свега финансијским, стањем у овој области. Влада РС приликом дефинисања ових мјера није успоставила одговарајућу везу између њих у циљу постизања синергетског ефекта. Мјере Владе РС су донесене на основу веома оскудних информација и анализа, недовољних за адекватну идентификацију и разумијевање проблема, те дефинисање потребних мјера.

3.1.2. Подјела улога и надлежности између одговорних институција, те смјернице и упутства Владе РС у области јавних набавки

За успјешну реализацију постављених стратешких циљева и мјера Владе РС у области јавних набавки, задаци, улоге и надлежности требају бити јасно подијељени између носилаца, а одговарајуће смјернице и упутства за спровођење детаљно разрађене.

Акциони план Стратегије за борбу против корупције РС за период 2013-2017. година нису слиједиле никакве инструкције носиоцима активности од стране Владе РС за детаљнију разраду начина реализације дефинисаних мјера/активности. Није предвиђено да се детаљније кроз одређене акте разраде поједине мјере и активности, иако је јасно да за тим постоји потреба (поједине мјере/активности су недовољно прецизно дефинисане). Иако су утврђени кључни носиоци активности (доминантно Секретаријат и Министарство финансија РС), исти се нису препознали као одговорни за провођење дефинисаних мјера/активности³⁷. Нису утврђени потребни људски и материјални ресурси за провођење дефинисаних, нарочито континуираних активности.

За носиоца активности реализације мјере из Економске политике РС за 2016. годину и пратећег Акционог плана је именовано Министарство за просторно уређење, грађевинарство и екологију. Мјера је континуираног карактера, а у напомени стоји да ову активност морају проводити инвеститори које пројекте финансирају из јавних прихода РС и кредитних задужења преко буџета. Након ове напомене није јасно ко је на крају задужен за реализацију ове мјере и на који начин. Мјера није ни на који начин даље разрађена.

Исказана опредјељења у ресорним стратегијама у области здравства нису детаљно разрађена у погледу оправданости избора предмета централизације јавних набавки, терминског плана спровођења централизације, обавезности централизације³⁸,

³⁷ Одговори Генералног секретаријата Владе РС број: 04.5.02/020-499-4/17 од 24.05.2017. године и Министарства финансија РС број: 06.07/063-79-1/17 од 26.04.2017. године на допис Министарства правде број 08.021/052-3124/17 од 19.04.2017. године којим се тражи изјашњење о реализацији мјера из Акционог плана за реализацију Стратегије

³⁸ У области здравства/у надлежности Министарства здравља и социјалне заштите РС функционишу 74 јавне здравствене установе (54 установе примарне здравствене заштите – домови здравља, чији су оснивачи јединице локалне самоуправе и 20 установа секундарне и терцијарне здравствене заштите – болнице, заводи и институти, чији је оснивач Влада РС, те 2 фонда - Фонд здравственог осигурања РС и Јавни фонд дјечије заштите РС)

правног позиционирања ФЗО РС као централног набавног органа, јасне подјеле улоге, надлежности и одговорности институција у погледу планирања, спровођења и праћења реализације јавних набавки, начина подјеле финансирања централизованих јавних набавки између ФЗО РС и јавних здравствених установа, потребних људских капацитета и ресурса за спровођење централизованих јавних набавки, као и оних предмета јавних набавки који нису централизовани, едукације запослених итд.

Одређена ограничења, правила и смјернице републичким органима управе постоје у различитим актима у којима је најчешће дефинисана потреба тражења сагласности републичких органа управе од Владе РС за провођење одређених јавних набавки изнад прописане вриједности:

- Закон о извршењу буџета РС, члан 5, став (2): „Коришћење средстава за набавку нефинансијске имовине у сталним средствима за износе појединачних улагања у вриједности већој од 30.000 КМ, а прије спровођења процедура јавне набавке, може се вршити по добијању сагласности Владе РС на план утрошка тих средстава“.
- Закључак НС РС о мјерама за ублажавање ефеката свјетске економске кризе (мјера 1.13.): „Обавезати, од стране Владе РС, све кориснике буџетских средстава да, прије расписивања јавног позива за јавне набавке, појединачне вриједности преко 60.000 КМ, траже сагласност Владе РС. Мјера се не односи на локалне заједнице.“
- Закључак Владе РС од 11.01. и 15.05.2013. године: „Задужују се генерални секретар Владе РС, министри, директори републичких управа и републичких управних организација, дирекција и агенција да приликом набавке возила, за потребе институција којом руководе, кроз поступак јавних набавки, убудуће врше набавку возила чија вриједност не прелази износ од 60.000 КМ. За потребе предсједника Владе РС и министара, кроз поступак јавних набавки, може се набавити по једно возило високе класе, вриједности изнад 60.000 КМ.“

Није јасно да ли се ове сагласности преклапају или међусобно искључују, нити колико их републички органи управе поштују.

Што се тиче ад хок мјера у здравству, закључак Владе РС о надзору над поступцима јавних набавки односи се само на сегмент здравственог сектора, тј. јавне здравствене установе и фондове чији је оснивач Влада РС. Из закључка о централизацији јавних набавки би се могло закључити да се односи на све јавне набавке и институције у сектору здравства што свакако није реално спроводиво у кратком року, а нејасно је и колико је оправдано. При томе треба имати у виду да је централизација у области лијекова започела много година прије доношења закључка, а да резултати такве централизације нису адекватно преиспитивани и оцјењивани. Активности које треба предузети на основу донесених мјера су бројне и захтијевају значајне ресурсе. Међутим, те активности нису разрађене кроз њихов временски план реализације, нити су идентификовани потребни ресурси за њихово провођење. Сами циљеви који се желе постићи нису довољно јасни и мјерљиви, нити су дефинисани индикатори учинка који ће се пратити.

Иако кроз кадровске планове и давање сагласности на правилнике о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста у републичким органима управе Влада РС има увид у организацију, између осталог, и послова јавних набавки, она није дала јасне смјернице и критеријуме уговорним органима у РС за организацију ових послова, стручне квалификације и едукацију запослених у области јавних набавки.

Влада РС није на систематичан начин уредила организацију и функционисање јединица које имплементирају пројекте финансиране од стране међународних институција, као ни стварање кадрова који познају примјену истих, нити је исказала јасан став по питању евентуалног избора врсте процедура јавних набавки код пројеката који се финансирају из међународних кредитних средстава.

Изостао је системски приступ у разматрању потенцијалних области у којима би централизација јавних набавки имала смисла, већ се у појединим областима она одвија стихијски. Тако поред централизације јавних набавки у здравству, дио набавки за потребе више институција проводи Служба за заједничке послове Владе РС³⁹ и Генерални секретаријат⁴⁰ Владе РС или одређено министарство када се ради о ад хок набавкама, по правилу из кредитних средстава, за потребе више институција.

Не постоје ни одговарајуће смјернице Владе РС за извјештавање о јавним набавкама (учесталост, формат, проблеми и сл.) од стране уговорних органа.

Влада РС често доноси ад хок одлуке о капиталним инвестицијама, у којима налаже уговорним органима да спроведу јавне набавке и обезбиједи финансијска средства у сарадњи са Министарством финансија РС за реализацију истих.⁴¹

3.1.3. Механизми контроле, праћења и оцјене остварених резултата у области јавних набавки од стране Владе РС

Садржај, начин, учесталост и носиоци прикупљања и анализе података и информација о јавним набавкама требају бити јасно утврђени у циљу детаљног и правовременог увида у проблеме и ризике у области јавних набавки у уговорним органима РС. Такође, требају бити успостављени одговарајући механизми контроле, праћења и оцјене остварених резултата приликом реализације зацртаних стратешких циљева и мјера у области јавних набавки.

Иако је било предвиђено да се у времену важења Стратегије борбе против корупције у РС једном годишње анализирају резултати спровођења Стратегије и Акционог плана и о томе се информисе Влада РС са дефинисаним приједлозима евентуално корективних или нових активности, као и да је Влада РС дужна сваке двије године информисати НС РС о истом, поменуто није рађено⁴². Ревизији није документовано да су поменуте мјере/активности у области јавних набавки проведене. Већ су започеле активности на изради нове Стратегије борбе против корупције у РС⁴³ иако нису познати ефекти⁴⁴ актуелне Стратегије чији се рок важења завршава 2017. године.

³⁹ Одржавање Административног центра и возног парка Владе РС

⁴⁰ Набавка и одржавање информационаих система и софтверских лиценци

⁴¹ Прилог број 6 – Примјер ад хок одлуке Владе РС о капиталној инвестицији

⁴² Комисија за спровођење Стратегије борбе против корупције у РС, на другој сједници одржаној дана 16.12.2016. године је усвојила Извјештај о реализацији мјера из Акционог плана до 31.12.2015. године, међутим није документовано да је исти прослијеђен на разматрање Влади РС и НС РС

⁴³ Влада РС на 128. сједници одржаној 08.06.2017. године је донијела Рјешење о именовању Радне групе за израду Стратегије за борбу против корупције у РС за период 2018-2022. године

⁴⁴ IV поглавље Спровођење и праћење реализације Стратегије борбе против корупције у РС:..."Евалуација или вредновање Стратегије представља повремено оцјењивање ефикасности, ефективности, резултата, одрживости и релевантности Стратегије у контексту утврђених циљева..."

Од стране Владе РС је именована Радна група која још увијек ради на изради Нацрта стратегије управљања јавним финансијама РС. Било је очекивано да Стратегија буде припремљена и достављена Влади РС на разматрање и усвајање до краја 2016. године⁴⁵, те да је усвоји НС РС у првом кварталу 2017. године, како би реализација мјера дефинисаних Стратегијом могла да почне од другог квартала 2017. године. Поменути Стратегија се није нашла на разматрању Владе РС и НС РС до краја првог полугодишта 2017. године.

Информисање Владе РС о реализацији наведених мјера у области здравства није било адекватно. У оквиру одређених информација о стању у области здравства помињана је централизација набавки и позитивни резултати без јасне аргументације, квантификације и појашњавања тих резултата. Влада РС је закључком о надзору над поступцима јавних набавки обавезала МЗСЗ о извршеном надзору извјештава Владу РС, не наводећи учесталост извјештавања. МЗСЗ је Влади РС доставило само Информацију о надзору над поступцима јавних набавки у јавним здравственим установама и фондовима чији је оснивач Влада РС (за период од 12.02.2015. године до 30.05.2015. године). Информација је искључиво формалног карактера (једна и по страница), те садржи само податке о броју тражених и датих сагласности, те достављеним извјештајима о проведеним набавкама по институцијама. Информација не садржи апсолутно никакве квалитативне показатеље, не указује на проблеме, степен остварења циљева и сл. Влада РС није предузимала никакве корективне акције по питању реализације мјера из наведених закључака у области здравства, нити је тражила додатне податке и информације од надлежног министарства. Начин провођења и резултати предузетих мјера у здравству су детаљније презентовани у прилозима овог извјештаја⁴⁶.

Влада РС не прикупља, нити је за то одредила неку другу институцију, податке о јавним набавкама од уговорних органа на систематичан и организован начин, сходно томе не врши анализе на бази којих би утврдила кључне проблеме и ризике у јавним набавкама.

Одређене податке о јавним набавкама Влада РС добија на индиректан начин по више основа. Влада РС, на бази одређене регулативе⁴⁷, закључка НС РС⁴⁸ и властитих закључака⁴⁹ даје различите сагласности институцијама јавног сектора на провођење одређених јавних набавки. Ревизија се није увјерила да је давање ових сагласности на основу горе наведених аката од стране Владе РС кориштено као потенцијални механизам за унапређење области јавних набавки.

Влада РС је одређене, углавном оскудне информације, о јавним набавкама добијала и путем извјештаја о раду министарстава и информација министарстава о реализацији пројеката, али без великог фокуса на проблеме у јавним набавкама.

⁴⁵ Програм економских реформи РС...”Европска унија заговара усвајање Стратегије управљања јавним финансијама у БиХ, а чији би саставни дио била Стратегија управљања јавним финансијама РС. Наведена активност представља један од општих критеријума Европске комисије које је потребно испунити када се одобрава програм буџетске подршке“... Савјет министара БиХ је на 87. сједници одржаној 29.12.2016. године усвојило под тачком 35. Стратегију реформе управљања јавним финансијама у институција БиХ 2017-2020. У поменутом документу као његовог саставног дијела нема Стратегије управљања јавним финансијама РС.

⁴⁶ Прилог број 7 – Начин спровођења и резултати ад хок мјера Владе РС у области јавних набавки у здравству

⁴⁷ Закон о извршењу буџета РС

⁴⁸ Закључак Народне скупштине РС о мјерама за ублажавање ефеката свјетске економске кризе

⁴⁹ Закључци Владе РС који се тичу вриједности возила која се могу набављати за потребе републичких органа управе

Ревизија се није могла увјерити да је Влада РС расположиве податке организовано евидентирала, анализирала и користила у циљу дјелотворнијег функционисања јавних набавки у РС.

3.2. Управљање јавним набавкама у уговорним органима

Област јавних набавки изложена је значајним и разноврсним ризицима попут корупције, преваре, нетранспарентности, неекономичности, неефективности и сл, те им је у том контексту потребно посветити посебну пажњу у свакој јавној институцији.

Путем јавних набавки треба да се обезбиједи правовремено прибављање онога што је заиста потребно, под најповољнијим условима водећи рачуна о укупним трошковима животног вијека⁵⁰ предмета набавке. Потребно је бити утврђене на бази јасних критеријума и приоритета и у уској вези са функционисањем и циљевима институције. Поступак набавки треба да је покренут и спроведен правовремено, антиципирајући у мјери у којој је то могуће, проблеме који могу настати током самог поступка.

Кључну улогу у планирању, спровођењу и праћењу појединачних јавних набавки, те оцјени њихове дјелотворности имају сами уговорни органи. У условима изостанка јасних инструкција и смјерница од стране виших нивоа власти, та одговорност је још израженија. У овом дијелу поглавља су презентовани налази који се односе на стварање претпоставки за успјешно управљање јавним набавкама у самим уговорним органима.

3.2.1. Позиционирање послова јавних набавки у уговорним органима

Свега два министарства, МУП и МИРЛ, имају засебне организационе јединице које се баве пословима јавних набавки. У осталим министарствима најчешће је систематизовано по једно радно мјесто са једним извршиоцем. Та радна мјеста су организационо позиционирана у оквиру секретаријата, доминантно у организационим јединицама које се баве финансијско-рачуноводственим пословима.⁵¹

Ни овако систематизована радна мјеста нису адекватно попуњена. У пет министарстава нема запослених извршилаца којима су у опису радних мјеста наведени послови јавних набавки. Послови јавних набавки се често обављају као повремено или допунски посао. У пракси, послове спровођења поступака јавних набавки обављају од интерног ревизора до секретара министарства.⁵²

Послови јавних набавки, за пројекте који се финансирају из међународних кредитних и донаторских средстава, обављају се доминантно у јединицама за имплементацију пројеката. Под окриљем министарстава тренутно их дјелује пет. У претходном периоду три су престале са радом. Постојеће јединице су организоване и

⁵⁰ Члан 68. Директиве 2014/24/EU о јавним набавкама дефинише трошак животног вијека производа, услуге или радова као трошкове које сноси јавни наручилац као што су: трошкови набавке (нпр. цијена, трошкови превоза и испоруке и сл), трошкови употребе (нпр. потрошња енергије и других ресурса), трошкови одржавања (нпр. трошак резервних дијелова, радног сата сервисера и сл), те трошкови збрињавања (на крају животног вијека као што су нпр. трошкови одлагања, рециклирања и сл.)

⁵¹ Извор података: Упитници Главне службе за ревизију јавног сектора РС

⁵² Извор података: Упитници Главне службе за ревизију јавног сектора РС

успостављене на различите начине. Дио је основан одлукама Владе РС, а дио рјешењима ресорног министра.⁵³

У правилницима о унутрашњој организацији и систематизацији послова у посматраним уговорним органима⁵⁴, послове јавних набавки, по правилу, обављају намјештеници различитих категорија и формалног образовања, а државни службеник само у случају када му јавне набавке нису основни посао. Описи конкретних послова у правилницима су различити, али се доминантно односе на прописане обавезе законским и подзаконским актима у области јавних набавки. На кључним систематизованим радним мјестима која се баве пословима јавних набавки, на дан 31.12.2016. године, није било запослених у МЗСЗ и МУЛС. У МЗСЗ послове јавних набавки обављала су три извршиоца запослена на другим радним мјестима, иако су им јавне набавке доминантан посао. У 2017. години попуњено је мјесто вишег сарадника за национални рачун у здравству и јавне набавке управо запосленим који је већ дужи период радио те послове, а био запослен на другом радном мјесту. У МУЛС послове јавних набавки су обављали други запослени, укључујући савјетника и секретара министарства.

Уговорни органи нису јасно артикулисали своје ставове по питању очекиваног дефинисања улоге и позиционирања службеника за јавне набавке (дужи период је у изради подзаконски акт⁵⁵ из ове области). Не постоје утврђени критеријуми који би били основа за дефинисање организације и броја запослених на пословима јавних набавки у уговорним органима. Нејасна је веза организације послова са планираним и реализованим бројем и обимом јавних набавки.

Министарства не доносе планове едукација из јавних набавки, из којих би било видљиво какве су едукације потребне, односно потребна знања и вјештине. Отуда се о присуству запослених едукацијама одлучује ад хок, на бази онога што се нуди од стране, прије свега, бројних комерцијалних субјеката који се баве тим активностима. У 2016. години бар један представник из тринаест министарства је похађао једну или више едукација из области јавних набавки. Ове едукације је спроводило десетак различитих субјеката.⁵⁶

Фокус постојећих едукација доминантно је умјерен је на правилно тумачење и примјену законских и подзаконских одредби у овој области. Аспект учинка у едукацијама из области јавних набавки није довољно ни промовисан ни заступљен.

Послови јавних набавки у уговорним органима су дефинисани у различитим интерним актима. Ти послови често нису на конзистентан и међусобно усаглашен начин дефинисани у различитим актима унутар исте институције (Правилник о јавним набавкама, Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста, Правилник о интерним контролама и интерним контролним поступцима и сл). У сљедећој табели приказана су кључна интерна акта којима су регулисани послови јавних набавки у пет посматраних институција.

⁵³ Извор података: Упитници Главне службе за ревизију јавног сектора РС

⁵⁴ Прилог број 7 - Организационо позиционирање послова јавних набавки у уговорним органима, на дан 31.12.2016. године

⁵⁵ Акционим планом Савјета министара БиХ и Дирекције за европске интеграције БиХ за реализацију приоритета из Извјештаја за БиХ за 2015. годину, предвиђено је да се у 2016. години донесу Правилник о службенику за јавне набавке и Правилник о обуци службеника за јавне набавке, што до краја прве половине 2017. године није учињено.

⁵⁶ Извор података: Упитници Главне службе за ревизију јавног сектора РС

Табела број 1 - Кључна интерна акта уговорних органа којима су регулисани послови у вези са јавним набавкама

Р. бр.	Назив институције	Кључна интерна акта важећа на дан 31.12.2016. године којима су регулисани послови у вези са јавним набавкама и датуми њиховог доношења		
		Процедура/ Правилник о јавним набавкама	Правилник о поступку директног споразума	Правилник о интерним контролним поступцима
1	Министарство здравља и социјалне заштите	08.08.2012. године	05.02.2015. године	новембар 2015. године
2	Министарство просвјете и културе		24.03.2015. године	27.11.2008. године
3	Министарство управе и локалне самоуправе		10.2.2015. године	
4	Министарство за избјеглице и расељена лица	17.11.2015. године	21.05.2015. године	
5	Пореска управа	15.03.2017. године	27.01.2015. године	26.11.2015. године

Свих 5 посматраних уговорних органа је донијело Правилник о поступку директног споразума који су идентични моделу који је дала АЈН БиХ. МЗСЗ је 2012. године донијело Правилник о јавним набавкама који, прије свега, уређује поступак јавних набавки, али на основу претходно важећег ЗЈН, тако да је у већој мјери непримјењив. Послови јавних набавки су уређени Правилником о интерним контролама и интерним контролним поступцима из 2015. године, одвојено за јавне набавке по пројектима међународних финансијских институција и јавне набавке које се спроводе по ЗЈН. МПК је послове јавних набавки уредило Правилником о интерним контролама и интерним контролним поступцима из 2008. године, али се и он позива на претходно важећи ЗЈН. Специфичност овог акта је што је њиме уређен и надзор над поступцима јавних набавки у институцијама из надлежности министарства⁵⁷. Процедурама о поступцима јавних набавки роба, услуга и радова из 2015. године, МИРП је уредило послове јавних набавки свеобухватније од самог поступка јавних набавки, те представља позитиван искорак у односу на ранију праксу доношења сличних аката. Сличан позитиван искорак начинила је и ПУ РС доношењем Правилника о јавним набавкама, али тек у 2017. години.

⁵⁷ У надлежности Министарства просвјете и културе РС су 364 институције (187 институција основног образовања, 79 институција средњег образовања, 2 универзитета, 2 високе школе, 60 институција културе, 6 студентских и 4 ђачка дома, 3 институције вјерског образовања, 15 институција специјалног и умјетничког образовања и 6 републичких управних организација)

3.2.2. Годишње планирање и транспарентност јавних набавки у уговорним органима

Већина министарстава се изјаснила⁵⁸ да је кључни документ на основу кога планирају појединачне набавке и сачињавају годишње планове јавних набавки одобрени буџет, односно финансијска средства. Мање од трећине њих се изјаснило да су то планови и програми, а свега два министарства су навела стратешка акта. Детаљније подаци видљиви су на графикону испод.

Графикон број 1 - Документа на основу којих министарства планирају појединачне јавне набавке и сачињавају планове јавних набавки



У уговорним органима, који су били предмет детаљнијег посматрања, процес планирања јавних набавки није схваћен у ширем смислу, већ се углавном своди на поступак израде обавезујућег годишњег плана јавних набавки. Процес планирања, у интерним актима, није уређен на потребан начин. Напријед наведено, на бази дефинисаних критеријума⁵⁹, илуструјемо сљедећом табелом.

Табела број 2 - Уређеност и функционисање годишњег планирања јавних набавки у уговорним органима

Р. бр.	Назив институције	Уређеност годишњег планирања јавних набавки у интерним актима уговорних органа	Функционисање процеса планирања јавних набавки у уговорним органима
1	Министарство здравља и социјалне заштите	●	●
2	Министарство просвјете и културе	✗	●
3	Министарство управе и локалне самоуправе	✗	●
4	Министарство за избјеглице и расељена лица	●	●
5	Пореска управа	●	●

Легенда: ✔ Критеријум испуњен у потпуности, ● Критеријум испуњен у већој мјери, ● Критеријум испуњен у мањој мјери, ✗ Критеријум није испуњен

⁵⁸ Извор података: Упитници Главне службе за ревизију јавног сектора РС. Поједина министарства су се изјаснила да углавном проводе јавне набавке неопходне за њихово редовно функционисање па стога набавке немају упориште у стратешким и планским актима.

⁵⁹ Прилог број 9 - Критеријуми за оцјену годишњег планирања јавних набавки у уговорним органима

Обавеза израде и објаве плана јавних набавки уговорног органа дефинисана је самим ЗЈН. Уговорни органи, који су у интерним актима уредили израду плана јавних набавки, су то учинили на начин да су пресликали и евентуално детаљније разрадили прописане обавезе, посебно у погледу обавеза појединих организационих дијелова и рокова. Рок у којем уговорни органи имају обавезу објаве плана на својој интернет страници⁶⁰ се тумачи као рок у коме план треба бити донесен. Активности на изради плана углавном започињу након усвајања буџета, па се планови набавки доносе у јануару и фебруару за текућу годину. Планирање јавних набавки, суштински, није дио процеса пословног планирања и планирања буџета институције. МПК има праксу да крајем године, прије усвајања буџета за наредну годину, доноси привремени план јавних набавки који превасходно служи за покретање јавних набавки крајем године да би се уговори са добављачима могли закључити од почетка наредне године. МИРЛ доноси годишњи план јавних набавки који поред набавки за потребе самог министарства и других набавки које се финансирају из буџета, укључује и планове јавних набавки из пројеката који се финансирају из међународних кредитних и донаторских средстава. Таква пракса није уочена у другим министарствима⁶¹.

Носиоци израде плана јавних набавки су одјељења, односно запослени на пословима јавних набавки. Они од других организационих дијелова траже да искажу своје потребе за јавним набавкама и исте технички обједињавају у један документ, односно план јавних набавки, а који доноси руководилац уговорног органа. По правилу, наведене активности се обављају путем усмене комуникације, јер је само МИРЛ документовало поступак израде плана.

Начин утврђивања потреба које ће се реализовати кроз јавне набавке, разматрање алтернатива у контексту З“Е“, одређивање и усаглашавање приоритета, уговорни органи нису могли документовати. Детаљни подаци о обиму и количини роба, услуга и радова, често нису познати у фази припреме плана. То се, по правилу, утврђује у зависности од приоритета и расположивих средстава у моменту покретања конкретне јавне набавке. Стога није ни видљиво да постоји јасна повезаност плана јавних набавки са стратешким и планским документима.

Уговорни органи, релативно често⁶², врше измјене и допуне планова јавних набавки, по правилу, без детаљне аргументације немогућности правовременог планирања. ПУ РС је имала праксу да непланиране јавне набавке покреће на основу посебних одлука о покретању јавних набавки, што је свакако утицало да број измјена и допуна планова буде мањи.

Измјене и допуне плана јавних набавки су по броју и вриједности у односу на иницијални план нарочито изражене код МИРЛ (подаци у прилогу не укључују набавке које се реализују кроз међународне пројекте). Два су кључна разлога за то. Први, зато што МИРЛ крајем текуће године допуњава план дијелом јавних набавки које ће се реализовати у сљедећој години, а како би се уговори са добављачима

⁶⁰ Члан 17. став (2) Закона о јавним набавкама - „Уговорни орган мора објавити план јавних набавки чија је вриједност већа од 50.000 КМ у случају набавке роба и услуга или 80.000 КМ у случају радова на својој интернет страници, најкасније у року од 60 дана од дана усвајања буџета, односно финансијског плана.“

⁶¹ За међународне пројекте доносе се појединачни планови за сваки пројекат и то за цјелокупно вријеме реализације пројекта. По правилу су то планови за пројекте који се реализују према међународним процедурама и водичима за јавне набавке, као изузећа од примјене Закона о јавним набавкама. Наведени планови се не укључују у годишње планове јавних набавки министарстава.

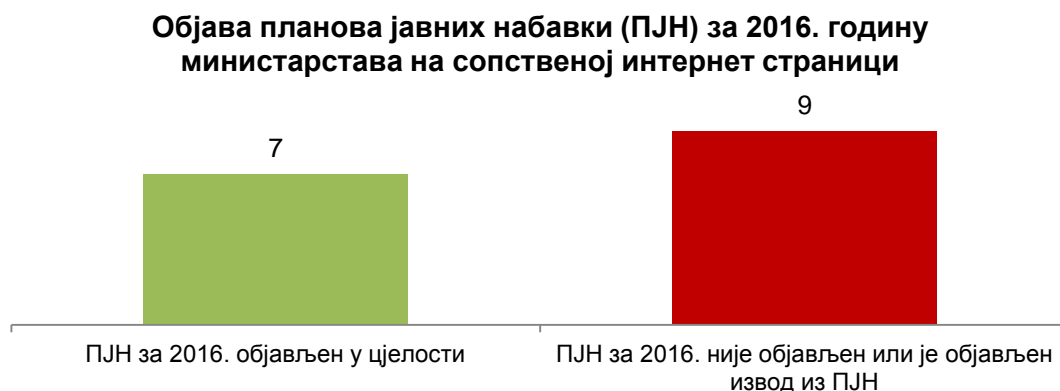
⁶² Прилог број 10 - Планови јавних набавки уговорних органа за 2015. и 2016. годину и њихове измјене и допуне

могли закључити од почетка те године (након усвајања буџета). Други разлог је реализација Програма рјешавања проблема расељених лица, повратника и избјеглица који Влада РС усваја у фебруару/марту за текућу годину. МИРП је након што је спровело одређене припреме за реализацију овог Програма, у дијелу који захтијева спровођење јавних набавки, у 2015. години, извршило допуну плана новим јавним набавкама у вриједности око 2,6 милиона КМ. Међутим, са истом праксом није настављено у 2016. години, када је план по сличном основу допуњен јавним набавкама у вриједности свега 270 хиљада КМ. Разлоге томе треба тражити поред могуће другачијег садржаја Програма рјешавања проблема расељених лица, повратника и избјеглица за 2016. годину (што је поређењем садржаја програма са 2015. годином, ревизији било тешко уочљиво) и у још увијек неплаћеним обавезама према појединим добављачима за радове извршене у 2015. години.⁶³

Планови јавних набавки МЗСЗ и МПК допуњавани су набавкама велике вриједности, по правилу, за капиталне инвестиције, по основу одлука Владе РС. План јавних набавки МЗСЗ је у 2016. години допуњен јавном набавком „Пројектовање, изградња и опремање нове ЈЗУ болнице Источно Сарајево“ процијењене вриједности око 42,7 милиона КМ. План јавних набавки МПК је допуњен јавним набавкама „Набавка намјештаја за опремање објеката за смјештај студената“ и „Набавка опреме за опремање објеката за смјештај студената“ процијењене вриједности збирно око 4,2 милиона КМ. Поред тога План јавних набавки за 2015. годину допуњен је набавком „Прибављање финансијских средстава за рефинансирање дуга Универзитета у Источном Сарајеву“ процијењене вриједности 12,7 милиона КМ. Управо су капиталне инвестиције, попут наведених, требале бити примјер адекватног планирања, а не ад хок одлучивања.

Министарства⁶⁴ већином поштују само минимум транспарентности планова јавних набавки прописан ЗЈН⁶⁵, док мањи дио њих своје планове јавних набавки објављује у цијелости на властитој интернет страници, што се види на графикону испод.

Графикон број 2 - Објава планова јавних набавки министарстава на интернет страници



Од пет посматраних уговорних органа већина је своје планове јавних набавки за 2017. годину објавила у цијелости (МЗСЗ, МПК и ПУ РС), МИРП објавило извод плана, а МУЛС није објавило план, будући да није имало планиране набавке за које је објава обавезујућа.

⁶³ Неизвјесност да ли ће средства одобрена буџетом бити и стварно оперативно расположива, према мишљењу појединих запослених знатно отежава и обесмишљава адекватно планирање јавних набавки.

⁶⁴ Извор података: Упитници Главне службе за ревизију јавног сектора РС

⁶⁵ Члан 17. став (2) Закона о јавним набавкама

3.2.3. Праћење и анализа јавних набавки

У више од половине министарстава, интерним актима нису утврђене обавезе и носиоци правовременог покретања јавних набавки. Такође, у готово половини министарстава није прописана обавеза и одговорност за праћење реализације закључених уговора. Евиденције о закљученим уговорима се воде у виду једноставних табела са подацима о врсти набавке, поступку, датуму закључења уговора, изабраном понуђачу и сл. Ниједно министарство се није изјаснило да је вршило анализе функционисања властитих јавних набавки.⁶⁶

Праћење и анализа јавних набавки у посматраним уговорним органима нису адекватно уређене интерним актима, нити функционишу на начин који обезбјеђује свеобухватан и ажуран увид у стање и основу за правовремено предузимање евентуалних корективних акција у области јавних набавки. На бази дефинисаних критеријума⁶⁷, то је сликовито представљено у сљедећој табели.

Табела број 3 – Уређеност и функционисање праћења и анализа јавних набавки у уговорним органима

Р. бр.	Назив институције	Уређеност праћења јавних набавки и вршења анализа у интерним актима уговорних органа	Функционисање праћења и анализа јавних набавки у уговорним органима
1	Министарство здравља и социјалне заштите	●	●
2	Министарство просвјете и културе	●	●
3	Министарство управе и локалне самоуправе	✘	●
4	Министарство за избјеглице и расељена лица	●	●
5	Пореска управа	●	●
Легенда:  Критеријум испуњен у потпуности,  Критеријум испуњен у већој мјери,  Критеријум испуњен у мањој мјери,  Критеријум није испуњен			

Посматрани уговорни органи интерним актима нису дефинисали начин вођења и садржај евиденција о јавним набавкама. Не посједују систематизоване евиденције и регистре јавних набавки које би омогућили адекватне анализе њиховог функционисања. Запослени евиденције о јавним набавкама воде на начин како они сматрају да је неопходно. Углавном се те евиденције свде на оно што је прописано регулативом у области јавних набавки или према захтјевима екстерних корисника. По правилу, подаци о јавним набавкама се воде у различитим табелама. Тако један дио података се налази у плановима јавних набавки, други дио у извјештајима о закљученим уговорима, а до највећег дијела података се може доћи само непосредним увидом у документацију (број понуђача, њихове понуде, временско трајање појединих фаза поступка, уложене жалбе и сл.). Подаци о јавним набавкама се не обједињавају и не доводе у међусобну везу.

⁶⁶ Извор података: Упитници Главне службе за ревизију јавног сектора РС. Поједина министарства су се изјаснила да због малог броја и једноставних набавки нису имали потребе за свеобухватним евиденцијама и анализама јавних набавки.

⁶⁷ Прилог број 11 - Критеријуми за оцјену праћења и анализе јавних набавки

Правовременост покретања јавних набавки, није уопште или није на адекватан начин дефинисана у интерним актима. По правилу, дефинисано је одговорно лице или организациона јединица која упућује иницијативу за покретање јавних набавки, али без образложења када се то мора учинити (у односу на план јавних набавки, истицање уговора и сл.). У пракси се о томе покушава водити рачуна, али не на организован и документован начин.

Интерним актима у посматраним уговорним органима је углавном дефинисана обавеза праћења реализације уговора, најчешће кроз контролу књиговодствене документације, како то углавном и функционише. Збирне анализе реализације уговора се не врше. Регистри закључених уговора са збирним подацима о датуму закључења уговора, степену реализације, проблемима у реализацији, плаћању и сл. се не воде. Углавном постоје евиденције у форми табела о закљученим уговорима.

Овакав начин вођења евиденција и праћења јавних набавки отежава вршење анализа и креирање одговарајућих извјештаја. Посматрани уговорни органи нису презентовали ревизији да су вршили било какве анализе јавних набавки (правовременост покретања јавних набавки и закључења уговора, броја понуђача, кретања цијена одређених роба/услуга/радова, извршења уговора и сл.) и на бази тога предузимали мјере за унапређење њиховог функционисања. Уговорни органи нису вршили ни истраживања или анализе утицаја значајних кашњења у плаћањима обавеза према добављачима⁶⁸, али сматрају да то значајно утиче и на смањење конкуренције, повећање цијена и уопште на губитак повјерења у јавни сектор.

3.2.4. Извјештавање о јавним набавкама и оствареним резултатима

Код 2/3 министарстава у Влади РС нису формално прописане обавезе и учесници у извјештавању о јавним набавкама. Свега девет министарстава је радило неку форму извјештаја о јавним набавкама, али се он односио на основне податке о спроведеним набавкама и закљученим уговорима, док њих седам уопште није сачињавало извјештаје.⁶⁹

Уговорни органи, који су били предмет детаљнијег посматрања, су углавном у једном или више интерних аката, на основу прописа из области јавних набавки, дефинисали обавезу достављања обавјештења и докумената АЈН БиХ и њихову објаву на интернет страници. Но без обзира да ли је и на који начин наведена обавеза дефинисана у интерним актима прегледом интернет страница АЈН БиХ и уговорних органа видљиво је постојање тих обавјештења и докумената. Основни подаци о јавним набавкама достављају се и ГРСЈС РС за потребе финансијске ревизије. Поједини уговорни органи путем годишњих извјештаја о раду, по правилу врло штуро, информишу Владу РС о јавним набавкама. То су најчешће подаци о

⁶⁸ Кашњење плаћања обавеза према добављачима је изражено у свим посматраним уговорним органима. У посљедње вријеме обавезе према добављачима се плаћају са кашњењем и до годину дана, а у Министарству за избјеглице и расељена лица РС дио обавеза према добављачима за извршене радове крајем 2015. године није био плаћен до половине 2017. године. У таквим околностима добављачи су усмено или писаним путем достављали опомене за плаћање. У одређеним случајевима су даљње испоруке условљавали плаћањем дијела или свих доспјелих обавеза. Понекад су у опоменама наведени износи затезних камата који су уговорни органи дужни платити. Уговорни органи практикују слање ургенција Министарству финансија да се изврши плаћање. ПУ РС је за годину дана доставила Министарству финансија РС стотињак ургенција, односно за велики дио плаћања. Свакако да оваква ситуација смањује маневарски простор уговорним органима у случају да добављач не испуњава своје обавезе у складу са закљученим уговором.

⁶⁹ Извор података: Упитници Главне службе за ревизију јавног сектора РС

броју и вриједности јавних набавки без квалитативних показатеља и осврта на евентуалне проблеме.

Интерно извјештавање у вези са јавним набавкама у посматраним уговорним органима није адекватно уређено интерним актима, нити функционише на начин који обезбјеђује руководиоцима институција доношење потребних и правовремених управљачких одлука. На бази дефинисаних критеријума⁷⁰, то је сликовито представљено у сљедећој табели.

Табела број 4 – Уређеност и функционисање интерног извјештавања у уговорним органима

Р. бр.	Назив институције	Уређеност интерног извјештавања у вези са јавним набавкама у интерним актима уговорних органа	Функционисање интерног извјештавања у вези са јавним набавкама у уговорним органима
1	Министарство здравља и социјалне заштите	✗	●
2	Министарство просвјете и културе	●	●
3	Министарство управе и локалне самоуправе	✗	●
4	Министарство за избјеглице и расељена лица	●	●
5	Пореска управа	●	●

Легенда: ✓ Критеријум испуњен у потпуности, ● Критеријум испуњен у већој мјери, ● Критеријум испуњен у мањој мјери, ✗ Критеријум није испуњен

Три од пет посматраних уговорних органа у неком од интерних аката има поменуто интерно извјештавање. Значајнији искорак је учинило МИРЛ, те донекле ПУ РС у Правилнику о јавним набавкама из 2017. године. У МИРЛ су у Процедурама о поступцима јавних набавки роба, услуга и радова јасније дефинисали обавезу интерног извјештавања у погледу садржаја, рокова и учесника, али са фокусом на податке о поступцима јавних набавки. Насупрот томе, ПУ РС је дефинисала обавезу годишње анализе ефеката свих проведених јавних набавки на основу процјене њихове оправданости и сврсисходности, те извјештавања директора о томе.

Све посматране институције су располагале одређеном врстом интерних извјештаја о јавним набавкама, по правилу, у форми табела са сличним или истим подацима који су неопходни за екстерно извјештавање. Одређени, по правилу шути извјештаји о проведеним јавним набавкама, се припремају приликом израде годишњег извјештаја о раду институције. У МУЛС сачињавали интерне извјештаје у сличној, табеларној форми, али су поред квантитативних, презентовани и подаци о нереализованим планираним јавним набавкама, узроцима и сл. Ревизији није презентовано да је менаџмент уговорних органа од запослених на јавним набавкама тражио свеобухватне информације и анализу и оцјену функционисања јавних набавки и остварених ефеката/резултата.

⁷⁰ Прилог број 12 - Критеријуми за оцјену интерног извјештавања

4. ЗАКЉУЧЦИ

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске је спровела ревизију учинка из области јавних набавки с циљем да испита испуњеност претпоставки за дјелотворно функционисање система јавних набавки и успјешно управљање јавним набавкама на нивоу Владе РС и конкретних уговорних органа.

На основу проведеног испитивања и прибављених налаза у овој ревизији учинка изведен је један основни и неколико посебних закључака ревизије.

Основни закључак је да Влада РС и уговорни органи нису у довољној мјери испунили предуслове и успоставили систем јавних набавки који ће осигурати дјелотворност јавних набавки.

Влада РС није на свеобухватан, организован и систематичан начин приступила испуњавању претпоставки у циљу успостављању система јавних набавки као важног сегмента управљања јавним финансијама. Исказана одређења Владе РС, као и донесене мјере, су парцијалног, често ад хок карактера, без претходно извршених истраживања и анализа проблема у јавним набавкама. Мјере су се углавном реализовале стихијски без одговарајућих механизма праћења и надзора. Менаџмент и запослени на пословима јавних набавки у уговорним органима су углавном оријентисани на задовољавање бројних и компликованих процедура предвиђених законском и подзаконском регулативом у овој области. Менаџмент није, у довољној мјери, препознао ризике и значај јавних набавки за успјешно функционисање институције, нити предузео мјере за минимизирање потенцијалних ризика.

Систем јавних набавки је веома комплексан и подложен је утицајима изван њега, а и сам утиче на окружење. Стање у приватном сектору у погледу функционисања појединих области, броја понуђача и њихових капацитета директно утиче на саме јавне набавке. Обим инвестиционе активности јавног сектора и његова ликвидност, такође значајно утичу на јавне набавке, али и на функционисање приватног сектора. Централизовано спровођење појединих набавки, начин дефинисања тендерских услова, критеријуми за одабир најповољније понуде и сл. у великој мјери утичу на понашање понуђача.

4.1. Систем јавних набавки у РС функционише у условима непостојања усаглашеног и свеобухватног стратешког оквира, као битног предуслова његове дјелотворности.

Влада РС није препознала потребу доношења свеобухватног стратешког акта у области јавних набавки, већ је одређена одређења у овој области исказала парцијално, неконзистентно и често на ад хок основи. Јавне набавке у контексту стратешких одређења су заступљене у области борбе против корупције и појединим сегментима у области здравства. Влада РС је ад хок интервенисала у области здравства путем два закључка који се односе на надзор над поступцима јавних набавки у јавним здравственим установама и централизацију јавних набавки у здравству. Наведена одређења нису резултат детаљних истраживања и анализа проблема у јавним набавкама, већ прије свега наметнутих околности, односно незадовољавајуће ситуације у овим областима. Успостављањем Службе за заједничке послове и доношењем појединачних одлука за одређене капиталне пројекте Влада РС се одређивала за централизоване набавке за потребе више институција. Влада РС није на систематичан начин организовала функционисање и рад јединица за имплементацију пројеката, те вршила избор процедура јавних набавки, прије свега код пројеката који се финансирају из међународних донаторских и кредитних средстава.

4.2. За мјере које су проистекле из стратешких или ад хок одређења, Влада РС није израдила смјернице за њихово спровођење, нити је идентификовала потребне ресурсе, начин њиховог обезбеђења и сл.

Без обзира да ли су мјере и активности у области јавних набавки проистекле из стратешких одређења или ад хок дјеловања Владе, исте нису праћене никаквим смјерницама или процедурама којима би детаљније биле разрађене потребне активности, улоге, задаци и одговорности институција, начин комуникације и координације. Иако ни кључним носиоцима активности, врло често донесене мјере нису биле разумљиве по много основа (шта се њима жели постићи, којим ресурсима и ко ће их обезбиједити, како ће се мјере конкретно провести, у којим роковима и сл.) нису тражили додатне инструкције и смјернице. Отуда су мјере спровођене онако како их је ко разумио, без одговарајуће комуникације и координације у њиховом спровођењу.

4.3. Влада РС није успоставила одговарајуће механизме прикупљања података и информација, контроле, праћења и оцјене остварених резултата приликом реализације стратешких циљева и мјера у области јавних набавки, те самим тим нема свеобухватан увид у проблеме и функционисање јавних набавки у уговорним органима РС и ефекте спроведених мјера.

Влада РС није дефинисала нити у пракси успоставила организован и систематичан начин прикупљања података о јавним набавкама из уговорних органа у РС. Подаци које добија Влада РС су непотпуни, нередовни, несистематизовани и не пружају основу за сагледавање и оцјену функционисања цјелине система јавних набавки. Након доношења мјера у области јавних набавки Влада РС се њима није детаљније бавила. Праћење и извјештавање о реализацији мјера и постигнутим резултатима нити је дефинисано на одговарајући начин, нити се проводило континуирано и са потребним подацима и информацијама на основу којих би се могли оцјењивати резултати дефинисаних мјера и предузимати евентуалне корективне акције. То је значајно повећало ризик њихове неучинковитости.

4.4. Уговорни органи послове јавних набавки нису организационо и кадровски позиционирали на одговарајући начин у контексту њиховог јасног и свеобухватног уређења кроз интерне акте и обезбеђење довољних и едукованих кадрова.

У условима непостојања смјерница или препорука од стране Владе РС, уговорни органи су приступали дефинисању и организацији послова јавних набавки на различите начине, по правилу, руководећи се првенствено прописаним обавезама у области јавних набавки. У интерним актима нису довољно свеобухватно дефинисани послови јавних набавки, акти често нису ажурни, нити међусобно потпуно усаглашени. У посљедње вријеме поједини уговорни органи су предузели почетне позитивне кораке у овом сегменту. Едукације запослених на јавним набавкама у контексту учинка, углавном нису заступљене, а фокус је на поштовању компликоване законске процедуре у овој области. У појединим уговорним органима попуњеност радних мјеста која се баве самим поступком јавних набавки није задовољавајућа, па послове обављају други запослени, врло често као додатни посао.

4.5. Годишње планирање јавних набавки, по правилу, није ни формално ни суштински дио пословног и финансијског планирања у уговорним органима.

Утврђивање потреба и приоритета као основе за годишње планирање јавних набавки у министарствима није организован и документован процес. Припреми и доношењу плана јавних набавки се приступа формално, без јасног приступа и адекватног документовања самог процеса. Већина уговорних органа практикује измјене и допуне планова, врло често без адекватне аргументације. Уговорни

органи не препознају, у довољној мјери, значај транспарентности за стицање повјерења код понуђача и развој конкурентности. Транспарентност у јавним набавкама, углавном је заступљена у мјери у којој је то обавезно према прописима у овој области.

4.6. Уговорни органи не прате јавне набавке континуирано кроз све фазе, нити воде збирне и детаљне евиденције о јавним набавкама које би омогућиле адекватне анализе и оцјене постојећег начина функционисања јавних набавки.

Уговорни органи нису дефинисали потребне евиденције и начин праћења јавних набавки, па су евиденције парцијалне, непотпуне и недовољне за анализе функционисања јавних набавки. Кроз интерна акта, нису адекватно препознате све фазе јавних набавки, па стога није ни уређено праћење јавних набавки кроз све фазе, већ је фокус на прописаним обавезама прије свега током самог поступка (датум објаве, процијењена вриједност набавке, датум и вриједност закљученог уговора, изабрани понуђач и сл.). Менаџмент није захтијевао, а запослени на јавним набавкама нису вршили анализе јавних набавки (попут правовремености покретања набавки, броја понуђача, одступања у цијенама између понуђача, одступања вриједности закључених уговора од процијењене вриједности набавке, кашњења у плаћањима добављачима и сл.).

4.7. Извјештавање о јавним набавкама је спорадично, углавном са квантитативним подацима без анализа и оцјене стања и указивања на посљедице таквог стања.

Садржај, учесталост, учесници у извјештавању, нарочито интерном, нису на одговарајући начин уређени у интерним актима уговорних органа. Извјештавање о јавним набавкама је углавном усмјерено на испуњавање прописаних обавеза без оријентације на учинак и проблеме у овој области. Углавном се своди на квантитативне податке о броју, вриједности и врсти проведених поступака јавних набавки. На основу таквих извјештаја није могуће доносити управљачке одлуке у циљу унапређења функционисања јавних набавки.

5. ПРЕПОРУКЕ

На темељу презентованих налаза и изнесених закључака, ревизија даје препоруке у циљу успјешнијег управљања јавним набавкама као важним сегментом управљања јавним финансијама. Препоруке треба да допринесу ширем схватању и новом, свеобухватнијем приступу јавним набавкама, прије свега, од стране одговорних лица у Влади РС и уговорним органима.

Препоруке су усмјерене ка Влади РС као носиоцу извршне власти и кључном креатору политика развоја друштва и уговорним органима обухваћеним овом ревизијом као основним чиниоцима у спровођењу јавних набавки и њиховом интегрисању у укупно функционисање институције. Препоруке се, у већој или мањој мјери, могу провести и у другим уговорним органима на различитим нивоима власти. Провођењем ових препорука могуће је испунити претпоставке за cjеловит приступ и дјелотворније функционисање система јавних набавки у РС, те успјешније управљање јавним набавкама у уговорним органима.

Препоруке за Владу Републике Српске

У циљу испуњавања претпоставки за успостављање дјелотворног система јавних набавки Влада РС треба да:

5.1. На темељу претходно проведених детаљних и интегралних испитивања и анализа проблема и могућности у области јавних набавки, обезбиједи јасна, конзистентна и cjеловита стратешка одређења.

Влада РС треба на организован и систематичан начин прикупити податке о јавним набавкама у РС, те извршити њихову анализу у циљу израде одговарајућих стратешких аката.

Одређења Владе РС у погледу промоције кључних начела јавних набавки (транспарентности, конкурентности, дјелотворности), генералне организације и функционисања јавних набавки у уговорним органима, организацији и функционисања јединица за имплементацију пројеката, избора процедура јавних набавки, дефинисања ризичних подручја гдје су потребне додатне интервенције или надзор у овој области, дефинисања подручја гдје је могућа и оправдана централизација јавних набавки и сл, требају бити јасно исказана. Иста требају уважавати и генералне тенденције у погледу развоја јавних набавки.

Приликом дефинисања стратешких одређења треба имати у виду да на систем јавних набавки утичу бројни вањски фактори, попут изражене неликвидности јавног сектора. Такође, систем јавних набавки значајно може утицати и на приватни сектор, нарочито у погледу централизације набавки у појединим областима.

Тиме ће Влада РС стећи неопходан увид у функционисање система јавних набавки у РС, сагледати проблеме и могућности и на бази тога, на дугорочној основи, креирати правце унапређења и развоја система у cjелини.

5.2. Дефинише потребне мјере и активности на бази утврђених стратешких одређења и циљева који се желе постићи у области јавних набавки, те одговарајућих анализа стања и проблема у овој области. Такође, да успостави одговарајуће механизме прикупљања потребних података, праћења и контроле реализације дефинисаних мјера и активности, те оцјене остварених резултата и постигнутих циљева.

Мјере и активности требају бити јасно повезане са дефинисаним циљевима, међусобно усаглашене како би се постигао позитиван синергетски ефекат. Исте требају бити праћене одговарајућим смјерницама и процедурама како би сви учесници правилно разумјели своје задатке, улоге и одговорности, те обезбиједили потребне ресурсе.

Влада РС треба јасно дефинисати обим и врсту података који се прикупљају, начин и учесталост њиховог прикупљања, индикаторе учинка и начин њиховог праћења и оцјене резултата и остварења дефинисаних циљева.

На овај начин Влада РС ће обезбиједити да дефинисане мјере и активности постигну задате циљеве, те да се евентуална одступања и проблеми правовремено уоче и предузму одговарајуће корективне акције.

Препоруке за уговорне органе

У циљу испуњавања претпоставки за успјешно управљање јавним набавкама уговорни органи, односно руководиоци истих, треба да:

5.3. Послове јавних набавки адекватно организационо позиционирају унутар институције, те обезбиједите потребне кадрове и њихов професионални развој.

Уговорни органи треба да у складу са дефинисаним пословима јавних набавки, њиховом условљености и повезаности, те процијењеним дугорочним потребама за јавним набавкама у погледу обима и сложености дефинишу њихову позицију у организационој структури институције. При томе требају имати у виду и дугорочна опредјељења Владе РС у овој области. Послови требају бити организовани на начин да руководству обезбјеђују правовремен и потпун увид у функционисање јавних набавки у цјелини.

Кроз обезбјеђење потребних кадрова и њихов свестран професионални развој треба обезбиједити правилно разумијевање и адекватно спровођење послова јавних набавки у институцији.

На овај начин ће се утицати на промјену у приступу јавним набавкама као важном инструменту за дјелотворно остварење циљева институције.

5.4. Кроз интерне акте послове јавних набавки у свим фазама уреде на свеобухватан, конзистентан и усаглашен начин, како би ти послови на одговарајући начин били интегрисани у укупно функционисање институције.

Интерним актима уговорни органи треба да уреде послове јавних набавки знатно свеобухватније од самог поступка који је у највећој мјери утврђен прописима. Потребно је уредити начин утврђивања потреба које ће се задовољавати путем јавних набавки и њихових приоритета, разматрање могућих алтернатива са аспекта укупних трошкова, везу планова јавних набавки са пословним и буџетским планирањем и циљевима институције, промоцију принципа јавних набавки, механизме праћења јавних набавки у свим фазама, потребне податке и информације за оцјену остварених резултата и ефеката, носиоце свих активности, начин комуникације и координације, рокове и сл.

Овим би се, кроз интерне акте уговорних органа, стварале претпоставке за организованије и учинковитије функционисање јавних набавки.

5.5. На основу свеобухватног уређења послова јавних набавки у интерним актима, обезбиједите њихово правилно разумијевање и потребан ангажман свих укључених запослених у циљу одговарајуће расподјеле одговорности и несметаног и правовременог обављања дефинисаних послова.

Уговорни органи требају обезбиједити да се кроз јавне набавке, поред законитости, обезбјеђује и њихова учинковитост. У том смислу свака фаза јавних набавки мора бити дио управљачког процеса у које је укључен шири круг запослених, дакле не само оних који директно учествују у спровођењу поступка јавних набавки. Планирање јавних набавки треба схватити и проводити као сегмент укупног планирања унутар институције и знатно шири процес од формалне израде плана јавних набавки. Евиденције јавних набавки, њихово праћење и анализа, те извјештавање требају бити довољна и поуздана основа за сагледавање стања,

оцјену постигнутог учинка, доношење одговарајућих управљачких одлука и евентуално предузимање корективних акција.

Како постојање и квалитет интерних аката само по себи није довољно за постизање учинка, адекватно разумијевање и реализација послова јавних набавки, шира укљученост и јаснија расподјела одговорности запослених у уговорном органу су такође важне претпоставке за постизање учинка у јавним набавкама.

Вођа ревизорског тима
Младенко Марковић, с.р.

6. ПРИЛОЗИ УЗ ИЗВЈЕШТАЈ

Прилог број 1 – Листа референци

1. Међународни стандарди врховних ревизијских институција (ISSAI)
2. Закон о јавним набавкама (Службени гласник БиХ, број 39/14) са пратећим подзаконским актима
3. Закон о Влади Републике Српске (Службени гласник РС, број 118/08)
4. Закон о републичкој управи (Службени гласник РС, број 118/08, 11/09, 74/10, 86/10, 24/12, 121/12 и 15/16)
5. Закон о буџетском систему Републике Српске (Службени гласник РС, број 121/12, 52/14, 103/15 и 15/16)
6. Закон о извршењу Буџета Републике Српске за 2016. годину (Службени гласник РС, број 110/15)
7. Закон о здравственом осигурању (Службени гласник РС, број 18/99, 51/01, 70/01, 51/03, 57/03, 17/08, 1/09 и 106/09)
8. Закон о здравственој заштити (Службени гласник РС, број 106/09 и 44/15)
9. Пословник о раду Владе Републике Српске (Службени гласник РС, број 10/09)
10. Програми економских реформи Републике Српске за период 2016-2018. и 2017-2019. година
11. Економске политике Републике Српске за период 2009-2016. година
12. Стратегија борбе против корупције у РС од 2013. до 2017. године са пратећим Акционим планом;
13. Ресорне стратегије у области здравства: Стратегија за секундарну и терцијарну здравствену заштиту у РС (2007-2012), Стратегија у области лијекова до 2012. године, Програм у области лијекова од 2013. до 2020. године, Стратешки развојни план Фонда здравственог осигурања РС за период од 2014. до 2018. године
14. Закључци Народне скупштине РС и Владе РС у области јавних набавки
15. Директиве Европске уније: 2014/24/EU о јавним набавкама, 2014/25/EU о јавним набавкама које врше субјекти који дјелују у секторима водопривреде, енергије и транспорта, те сектору поштанских услуга, 2014/23/EU о додјели уговора о концесији, 2009/81/EC за додјелу одређених уговора за набавку радова, роба и услуга на подручју одбране и сигурности
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, 9th 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. Одлуке Владе РС о капиталним инвестицијама
22. Одлука о плану мреже здравствених установа (Службени гласник РС, број 2/01, 65/01, 1/03, 106/06, 32/07 и 116/08)
23. Програми рада и дневни редови сједница Народне скупштине Републике Српске
24. Програми рада и дневни редови сједница Владе Републике Српске
25. Буџети и ребаланси буџета Републике Српске у периоду 2014-2016. година
26. Информације Владе Републике Српске према Народној скупштини Републике Српске о реализацији капиталних инвестиција
27. Извјештаји Главне службе за ревизију јавног сектора Републике Српске о ревизији финансијских извјештаја ревидираних субјеката у периоду 2010-2016. година
28. Извјештаји ревизије учинка Главне службе за ревизију јавног сектора Републике Српске у периоду 2010-2016. година

29. Стратегија развоја система јавних набавки Босне и Херцеговине за период 2010-2015
30. Стратегија развоја јавних набавки Босне и Херцеговине за период 2016-2020
31. Годишњи извјештаји Агенције за јавне набавке Босне и Херцеговине за 2014. и 2015. годину
32. Акциони план Савјета министара Босне и Херцеговине и Дирекције за европске интеграције Босне и Херцеговине за реализацију приоритета из Извјештаја за Босну и Херцеговину за 2015. годину
33. Регулатива и стратешки акти земаља окружења из области јавних набавки
34. Смернице за развој показатеља перформанси јавних набавки, Управа за јавне набавке Републике Србије, август 2015. године
35. Извјештаји и анализе међународних, ревизијских и невладиних организација у области јавних набавки
36. Интерна акта ревидираних субјеката која регулишу питања из области јавних набавки
37. Правилници о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста ревидираних субјеката
38. Правилници о принципима, условима и критеријумима за закључивање уговора са даваоцима здравствених услуга у РС
39. Планови јавних набавки ревидираних субјеката са измјенама и допунама и извјештаји о њиховој реализацији
40. Информације и извјештаји ревидираних субјеката о јавним набавкама
41. Извјештаји интерних ревизија и контрола унутар ревидираних субјеката
42. Преписка и комуникација између институција и унутар институција у вези са јавним набавкама;
43. Ургенције и опомене ревидираних субјеката Министарству финансија Републике Српске за плаћање обавеза према добављачима
44. Интернет странице ревидираних субјеката
45. Интернет портал Агенције за јавне набавке Босне и Херцеговине
46. Сагласности Министарства здравља и социјалне заштите Републике Српске на планове јавних набавки и тендерску документацију јавних здравствених установа и фондова чији је оснивач Влада Републике Српске
47. Споразуми о провођењу поступака јавних набавки између Фонда здравственог осигурања Републике Српске и јавних здравствених установа са анексима
48. Одлуке о начину финансирања секундарног и терцијарног нивоа здравствене заштите у Републике Српске
49. Одлука о усвајању листе лијекова са посебним начином набавке (финансирања на терет Фонда здравственог осигурања Републике Српске) (Службени гласник РС, број 111/15)
50. Одлука о усвајању Основне болничке листе лијекова (Службени гласник РС, број 65/15 и 61/16)
51. Одлука Фонда здравственог осигурања Републике Српске о избору најповољнијег понуђача за Основну болничку листу лијекова, број: 10.02/015-2878-74/16 од 22.09.2016. године
52. Записник Фонда здравственог осигурања Републике Српске о извршеној редовној контроли стања залиха лијекова са Основне болничке листе лијекова у Заводу за медицинско снабдијевање и болничкој апотеци Универзитетског клиничког центра Републике Српске, број: 09/8/03-110-26/16 од 07.09.2016. године

Прилог број 2 - Критеријуми за избор институција јавног сектора у узорак ревизије учинка

Критеријуми за избор:

- Фокус ревизије на управљачки аспект и систем јавних набавки
- Подјела надлежности, улога и одговорности
- Број уговорних органа
- Вриједност закључених уговора
- Стратешко и ад хок дјеловање Владе РС у појединим секторима
- Организациона структура служби за јавне набавке у уговорним органима
- Примјер сложеног органа са великим бројем организационих јединица и уговорног органа са једноставном организацијом

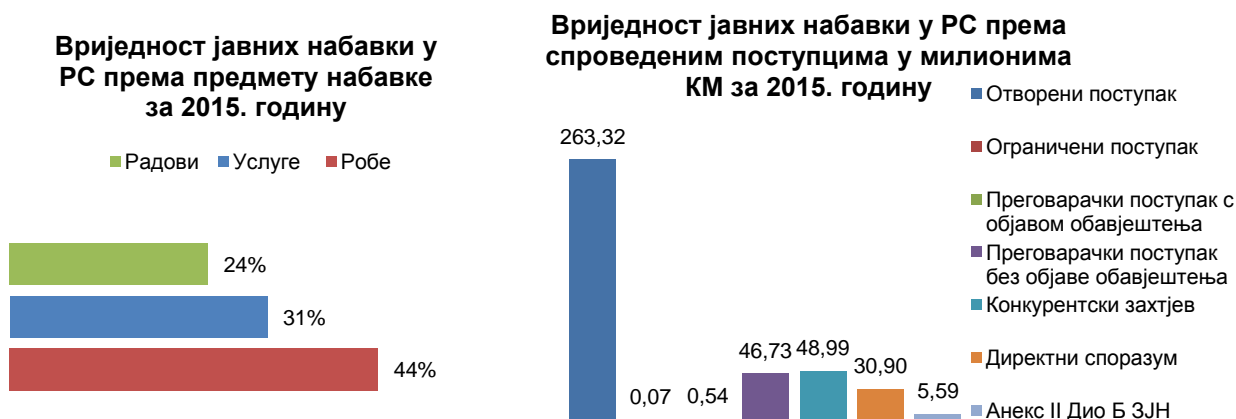
Образложење узорка ревидираних субјеката:

- Влада РС – главни орган извршне власти
- Министарство финансија РС – ресорно министарство за управљање јавним финансијама, носилац активности у реализацији анти-коруптивних мјера у области јавних набавки
- Министарство правде РС – ресорно министарство за израду и праћење реализације Стратегије за борбу против корупције РС
- МЗСЗ (76) и МПК (364) – 440 уговорна органа под њиховом надлежношћу што представља више од $\frac{1}{2}$ уговорних органа у РС
- МИРЛ – постојање јединице за имплементацију пројеката и значајног обима јавних набавки
- МУЛС – ресорно надлежно министарство за организацију републичке управе и примјер једноставног уговорног органа са малим обимом јавних набавки
- ПУ РС – Примјер сложеног органа са великим бројем организационих јединица и значајним обимом јавних набавки
- ФЗО РС и УКЦ РС – стратешко и ад хок дјеловање Владе РС у појединим секторима са значајним обимом јавних набавки

Прилог број 3 - Подаци о вриједности закључених уговора у јавним набавкама у РС према АЈН БиХ и упитнику ГСРЈС РС

Јавне набавке у РС - подаци за 2015. годину према Извјештају АЈН БиХ

Према Годишњем извјештају АЈН БиХ за 2015. годину (посљедњи доступан до тренутка објаве ревизије учинка) у РС је регистрован 841 уговорни орган. Укупна вриједност закључених и додељених уговора у 2015. годину у РС је износила 396,14 милиона КМ. Од тога, највећим дијелом су се набављале робе (44%), потом услуге (31%), па радови (24%). Највећи удио јавних набавки се односи на транспарентне поступке јавних набавки, у којима доминира отворени поступак са 263,32 милиона КМ. Међутим, и даље је значајна примјена мање транспарентних поступака јавних набавки (преговарачки поступак без објаве обавјештења о набавци и директни споразум).



Извор података: Годишњи извјештај Агенције за јавне набавке Босне и Херцеговине за 2015. годину, Сарајево, 2016. година

Јавне набавке у РС – подаци за период 2014-2016. година према упитнику ГСРЈС РС за министарства, фондове социјалне сигурности и републичке управе РС

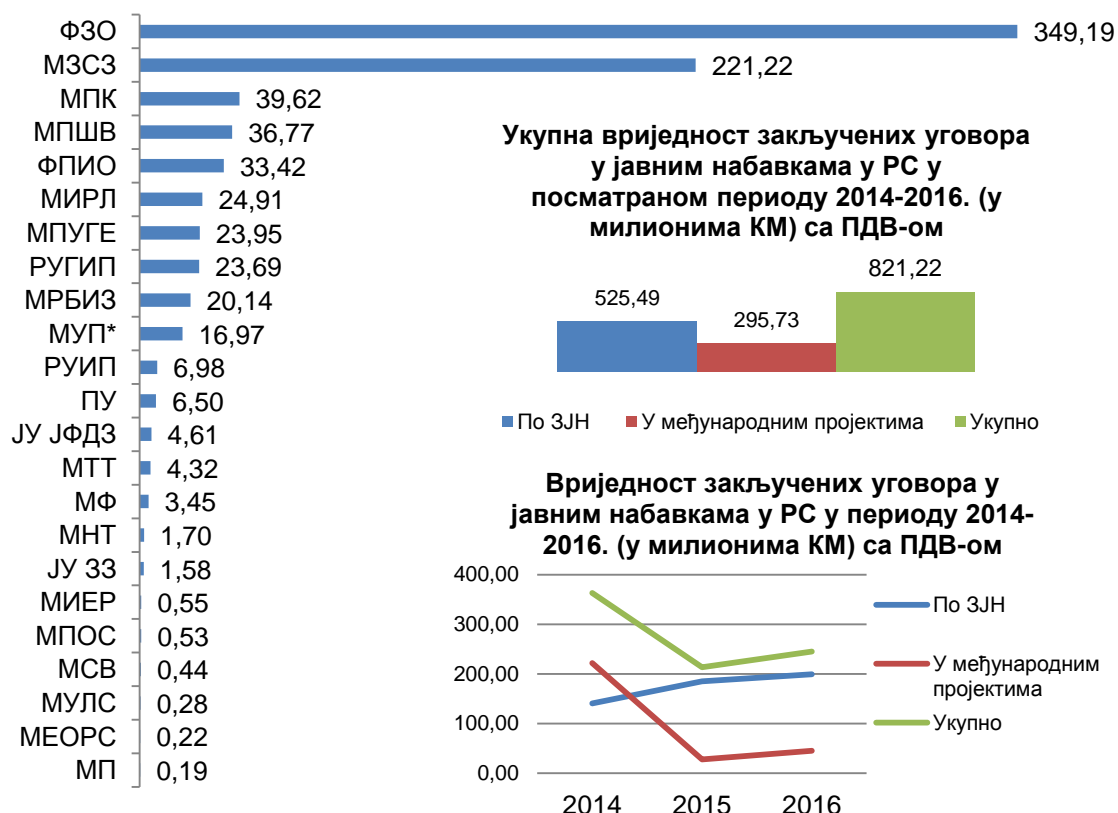
Током провођења ревизије, а ради прикупљања одређених података о јавним набавкама у РС, ГСРЈС РС је провела упитник међу свим министарствима Владе РС, фондовима социјалне сигурности, те 3 републичке управе (Пореска управа РС, Републичка управа за геодетске и имовинско-правне послове РС и Републичка управа за инспекцијске послове). Том приликом су, између осталог, прикупљени и подаци о вриједностима закључених уговора од стране поменутих уговорних органа за период 2014-2016. година.

Укупан износ закључених и додељених уговора у поменутом периоду у ова 23 уговорна органа⁷¹ је износио 821,22 милиона КМ са ПДВ-ом. Може се примијетити да је вриједност уговора чија је процедура спроведена према ЗЈН из године у годину расла, док је вриједност уговора чија је процедура спроведена према међународним правилима значајно опала у 2015. и 2016. години у односу на 2014. годину. Такође, вриједност закључених уговора се значајно повећавала у посматраном периоду у фондовима социјалне сигурности РС, док је у министарствима Владе РС иста опадала.

⁷¹ 23 уговорна органа од 841 колико је регистровано у евиденцији Агенције за јавне набавке БиХ на територији РС, а на њих се односила скоро половина укупног износа закључених уговора у 2015. години према Извјештају Агенције за јавне набавке БиХ

Институције	Вриједност закључених уговора са ПДВ-ом (у милионима КМ)			
	2014	2015	2016	Укупно 2014-2016
Министарства - набавке по ЗЈН	50,11	40,95	28,83	119,90
Министарства - набавке из међ. пројеката	211,50	21,11	42,74	275,35
Министарства - укупне набавке	261,61	62,06	71,58	395,25
Фондови социјалне сигурности	86,17	139,55	163,09	388,81
Републичке управе - набавке по ЗЈН	4,72	4,54	7,52	16,78
Републичке управе - набавке из међ. пројеката	10,39	7,09	2,90	20,38
Републичке управе - укупне набавке	15,12	11,63	10,42	37,16
Укупно - набавке по ЗЈН	141,01	185,04	199,44	525,49
Укупно - набавке из међ. пројеката	221,89	28,20	45,64	295,73
Свеукупно набавке	362,90	213,24	245,08	821,22

Вриједност закључених уговора (у милионима КМ) са ПДВ-ом у периоду 2014-2016. година



*Напомена: МУП РС није доставио податке о вриједностима закључених уговора за 2014. годину

Извор података: Упитници ГСРЈС РС

Прилог број 4 - Пракса развијених земаља и земаља окружења по питању реформи у области јавних набавки



Велика Британија – Стратегија реформи јавних набавки

Главни циљ: Унапређење управљања укупним јавним средствима утрошеним кроз јавне набавке преко централизације јавних набавки кроз уштеду на смањењу цијена, консолидацији капацитета и трошкова потребних за спровођење јавних набавки, те потреба за јавним набавкама. Шири циљ: уштеде уложити у унапређење знања и вјештина, подржати МСП сектор у јавним набавкама (25% централизованих јавних набавки)



Србија – Стратегија развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2014-2018. године

Једна од приоритетних области је и унапређење ефикасности и одрживости система јавних набавки: Овај циљ ће се остварити путем спровођења електронских јавних набавки, централизованих набавки и оквирних споразума. Модернизација система јавних набавки обухвата и израду смерница за унапређење економских форми јавних набавки



Црна Гора - Стратегија развоја система јавних набавки у Црној Гори за период 2016 – 2020. године

Општи циљеви Стратегије садржавају и мјере за унапређење система јавних набавки и приоритети у наредном периоду, односе се на, између осталог и, унапређивање ефикасности и ефикасности трошења у јавним набавкама



Хрватска – Стратегија развоја система јавне набаве у Републици Хрватској

Пружањем савјетодавних услуга те provedбом пилот-пројеката настоји се потакнути оснивање средишњих тијела за набаву с циљем остваривања финансијских уштеда смањивањем трошкова као и редуцирањем броја запосленика који проводе поступке јавне набаве. Оснивањем средишњих тијела смањују се и ризици коруптивног дјеловања.

Извор података:

<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.javnabava.hr/default.aspx?id=3419>

Прилог број 5 - Извод из Акционог плана за реализацију Стратегије борбе против корупције РС 2013-2017. године са мјерама/активностима из области јавних набавки

4. Област: Јавне финансије и порески систем				
4.1 Транспарентност и економичност јавних набавки: знатно смањење простора за корупцију				
Стратешки циљеви	Мјера/Активност	Рокови	Главни носилац (пратећи носиоци)	Индикатори успјешности
Унапређење система јавних набавки и успостављање механизма са циљем ефикаснијег начина трошења јавних средстава	Упутити Агенцији за јавне набавке иницијативу за хитне измјене и допуне Закона о јавним набавкама, а нарочито у погледу ревизије анти-корупцијских одредби закона, те након годину дана од ступања на снагу, извршити анализу ефеката измјена и допуна	Крај 2013. – Иницијатива за измјене и допуне закона Годину дана након ступања на снагу, најкасније до 2016. – Анализа ефеката примјене закона	Секретаријат Мин. финансија Ресор за управљање инвестицијама	- Препоруке Мин. финансија РС су уважене и уврштене у текст закона; - Направљена анализа ефеката измјена и допуна закона на смањење корупције у јавним набавкама у Републици Српској; - Број уграђених међународних стандарда квалитета и других правила у прописе РС о јавним набавкама.
	Кроз интерне акте побољшати контролу јавних набавки и извршити процјену примјене аката	Континуирано, од 2014. доношење интерних аката Процјена, сваких 6 мјесеци од доношења интерних аката	Секретаријат Мин. финансија Главна служба за ревизију РС	- Број донесених интерних аката; - Број извршених контрола; - Процјена о ефектима контроле јавних набавки на смањење корупције на основу интерних аката; - Екстерна ревизија система и процеса јавних набавки.
	Извршити процјену сврсисходности сваког поступка јавних набавки.	Континуирано, једном годишње, почевши од средине 2014.	Секретаријат Мин. финансија	- Процјена извршена; - Поступак одређен за несврсисходне јавне набавке.
Повећање транспарентности за све врсте јавних набавки укључујући и набавке мањих вриједности	Усвојити Уредбу Владе РС којом се дефинише обавеза објављивања свих набавки (укључујући директне споразуме и конкурентске захтјеве) на интернет страници Министарства финансија.	Крај 2013. – усвајање уредбе Континуирано – анализа (једном годишње) почевши од 2014.	Влада (Мин. финансија)	- Уредба усвојена; - Анализом констатовано смањење набавних цијена роба и услуга у односу на претходну годину.

Прилог број 6 – Примјер ад хок одлуке Владе РС о капиталној инвестицији – „Пројектовање, изградња и опремање нове ЈЗУ болница Источно Сарајево“ по принципу „кључ у руке“



Хронологија поступања у овом пројекту:

25.02.2011. покренута иницијатива од стране Града Источно Сарајево за изградњу болнице

28.03.2014. захтјев Града према Влади РС за изналагање финансијских средстава без одлагања за изградњу болнице

30.12.2015. Одлука Владе РС о изградњи нове болнице

у Источном Сарајеву:

- ✓ Иако исте нема у важећој мрежи здравствених установа
- ✓ Иако је 23.12.2015. усвојен буџет РС за 2016. годину – задужује Министарство финансија РС и МЗСЗ да утврде модел и обезбиједи средства за финансирање изградње нове болнице
- ✓ 20.01.2016. МЗСЗ доноси свој План јавних набавки за 2016. без ове набавке (168.578 КМ без ПДВ-а)

11.02.2016. Закључак Владе РС о финансирању изградње објекта болнице из Буџета РС у оквиру расположивих позиција МЗСЗ у 72 рате (Позиција за Издатке за набавку постројења и опреме МЗСЗ 16.000 КМ), почевши од 01.01.2017. године

23.02.2016. Уговор о набавци услуге идејног пројекта за изградњу и реконструкцију, 19.04.2016. израђено – Закључак Владе РС о прихватању идејно-архитектонског пројекта са финансијском процјеном коштања око 50 милиона КМ

20.04.2016. Одлука Управног одбора болнице И. Сарајево о давању сагласности за покретање процедуре јавне набавке за изградњу нове болнице

03.05.2016. МЗСЗ мијења свој План јавних набавки за 2016. годину ради уврштавања ове набавке

07.06.2016. Израда тендерске документације, припрема обавјештења о јавној набавци

08.06.2016. Објављивање позива за јавну набавку за реализацију пројекта „Пројектовање, изградња и опремање нове ЈЗУ болнице И. Сарајево по принципу „кључ у руке“

21.06.2016. Информација Владе РС о пројекту на 13. засједању НС РС која је исту усвојила

05.09.2016. Одлука о избору најповољнијег понуђача – уложена жалба

02.12.2016. КРЖ БиХ поништила тендерску документацију и Одлуку о избору најповољнијег понуђача

15.12.2016. Закључак Владе РС којим је задужила МЗСЗ да поново покрене тендерску процедуру за пројекат, узимајући у обзир примједбе и ставове КРЖ БиХ, те да ће се плаћање вршити од 01.01.2018. године

29.12.2016. министар МЗСЗ рјешењем поново покреће процедуру ЈН по предметном пројекту

16.02.2017. Објављивање позива за јавну набавку, међународни тендер, 19 откупа тендерске документације без жалбе на исту

05.04.2017. Отварање једине приспјеле понуде групе понуђача „Марковић инвест-РМ“ доо Лакташи и „Medical“ доо Мостар, понуда технички прихватљива, понуђена вриједност (54,5 милиона КМ са ПДВ-ом) већа од процијењене вриједности (50 милиона КМ са ПДВ-ом)

26.04.2017. Закључак Владе РС којим је буџет за реализацију предметног пројекта повећан на око 55 милиона КМ

05.05.2017. МЗСЗ донијело Одлуку о избору најповољнијег понуђача, након информисања Владе РС и НС РС, министар ће потписати уговор

13.06.2017. Информација Владе РС о пројекту на 19. засједању НС РС која је исту усвојила, те задужила Владу РС да приступи потписивању уговора

07.07.2017. министар МЗСЗ и директор фирме „Марковић инвест-РМ“ доо Лакташи потписали уговор

07.07.2017. положен камен темељац и почетак грађевинских радова на изградњи нове болнице; рок изградње 18 мјесеци или 01.10.2018. године

Извор података:

Одлука Владе РС о изградњи нове болнице у И. Сарајеву (Службени гласник РС, број 111/15)

Информација Владе РС Народној скупштини РС о пројекту „Изградња и реконструкција ЈЗУ болница Источно Сарајево“, јун 2016. године

Закључак Народне скупштине РС о усвајању информације о пројекту „Изградња и реконструкција ЈЗУ болница Источно Сарајево“, (Службени гласник РС, број 62/16)

Информација Владе РС Народној скупштини РС о пројекту „Изградња и реконструкција ЈЗУ болница Источно Сарајево“ по принципу „кључ у руке“, мај 2017. године

Закључак Народне скупштине РС о усвајању информације о пројекту „Изградња и реконструкција ЈЗУ болница Источно Сарајево“ по принципу „кључ у руке“, (Службени гласник РС, број 61/17)

Закључци Народне скупштине РС у вези са информацијом о пројекту „Изградња и реконструкција ЈЗУ болница Источно Сарајево“ по принципу „кључ у руке“, (Службени гласник РС, број 61/17)

Одлука о плану мреже здравствених установа (Службени гласник РС, број 2/01, 65/01, 1/03, 106/06, 32/07 и 116/08)

Одлука о усвајању Буџета РС за 2016. годину (Службени гласник РС, број 110/15)

План јавних набавки МЗСЗ за 2016. годину и његова измјена

<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

Прилог број 7 - Начин спровођења и резултати ад хок мјера Владе РС у области јавних набавки у здравству

Надзор над поступцима јавних набавки у јавним здравственим установама и фондовима чији је оснивач Влада РС

У складу са Закључком о надзору⁷² над поступцима јавних набавки у јавним здравственим установама и фондовима чији је оснивач Влада РС, МЗСЗ је именовало два тима за надзор. На бази неформалне подјеле послова унутар тима, чланови тимова су, углавном, независно једни од других обављали свој дио посла, на начин како су они сматрали да треба. Установе над којима се врши надзор су неформално подјељене између тимова, а тимови потпуно независно један од другог обављају своје послове.

Документацију заприма технички секретар, евидентира је, и потом прослијеђује члану тима који врши преглед те документације. Како је потпуно нејасно на бази којих критеријума се даје сагласност, члан тима прегледа усклађеност документације са прописима, прије свега појединим одредбама ЗЈН и закона о систему јавних служби. По властитој процјени члан тима консултује правника, фармацеута или предсједника тима ако има одређене дилеме. По извршеном прегледу члан тима или технички секретар припремају одговор институцији које прегледа и парафира и предсједник тима. Након потписивања одговора од стране министра, исти се доставља институцији која је тражила сагласност. За набавке за које је дата сагласност на тендерску документацију, предмет се доставља члановима тима који се баве информатичким пословима, а који расположиве податке уносе у напредне ексел табеле. Поменути члановима тима се достављају и извјештаји о завршеним процедурама јавних набавки, који и ове податке уносе у поменути ексел табелу. Већина чланова тима води неку врсту одвојене властите евиденције о заprimљеном предмету.

Преглед документа и давање сагласности је формалног карактера, без прописаних и јасних критеријума и рокова. Не постоји „чек“ листа из које би било видљиво шта се заиста провјерава, па је нејасно шта је провјеравано. Обично су сагласности даване у року до седам дана, али у појединим случајевима је то трајало и до мјесец дана, што је значајно успоравало процесе јавних набавки у здравственим установама. Веома је мали број случајева да нису дате сагласности. У пракси се прибјегавало да се, уколико се утврди да није испуњен неки услов, даје условна сагласност у циљу мањег успоравања самог процеса набавки. Обрађивали су се само они предмети који се доставе, тако да има ситуација да установе нису достављале на сагласност план јавних набавки или тендерску документацију.

Формулација сагласности на план јавних набавки, „даје се сагласност на ваш план јавних набавки под условом да план одражава стварне потребе за функционисање установе, а да су за реализацију набавки планирана финансијска средства исказана у вашем финансијском плану“ јасно указује да сврсисходност набавки и њихово упориште у финансијском плану нису разматрани приликом провођења надзора, те се МЗСЗ ограђује од одговорности по овом питању. Врло сличан поступак је и за измјене плана.

⁷² Закључак је донесен на основу Информације Министарства здравља и социјалне заштите Влади РС о јавним набавкама и надзору над поступцима јавних набавки у јавним здравственим установама и фондовима чији је оснивач Влада РС (страница и по текста):...”Једна од мјера која треба да допринесе рационалнијем коришћењу ресурса здравствене установе и фонда, заустављању раста или смањењу трошкова пословања, а тим и већем задовољству заинтересованих страна, је надзор над провођењем поступака јавних набавки у јавним здравственим установама и фондовима чији је оснивач Влада РС.”...

За набавке које нису у плану или ако план још увијек није донесен, даје се сагласност на тендерску документацију под условом да се укључе у план, ако нема других препрека. Чест разлог за давање условне сагласности јесте и достављање непотписане и неовјерене одлуке о покретању поступка јавне набавке. Смисао и једног и другог услова је упитан јер би посебне одлуке и требало доносити за набавке које нису предвиђене планом, док се према закључку сагласност даје на тендерску документацију и не помињу се никакве одлуке. Из овога би се могло закључити да МЗСЗ суштински даје сагласност на провођење поступка јавне набавке, а не само на тендерску документацију.

Ради се о веома обимном послу и документацији како у МЗСЗ, тако и установама обухваћеним надзором (22 установе). Годишње се обради око хиљаду предмета по различитим основама (сагласности на планове и измјене планова јавних набавки, сагласности на тендерску документацију, извјештаји о завршеним процедурама јавних набавки). На пословима надзора, у већем или мањем обиму, ангажовано је минимално десет запослених у МЗСЗ.

Веома је ограничена употреба свих прикупљених података. Исти нису кориштени за свеобухватније анализе проблема у јавним набавкама који су се могли уочити, нити су предузимане неке генералне корективне акције у циљу унапређења стања. Менаџмент је у неколико наврата тражио израду извјештаја за интерне потребе и исте добијао од стране чланова тима који се баве информатичким пословима са подацима којима су они располагали.

Није документовано, нити је ревизија путем интервјуа утврдила да су провођене било какве активности на изради јединственог оквира тендерске документације са техничким спецификацијама за сродне набавке, који ће бити обавезне за све јавне здравствене установе и фондове чији је оснивач Влада РС, што је била обавеза дефинисана овим закључком.

Извори података:

Закључак Владе РС, број 04/1-012-2-161/15 од 28.01.2015. године о јавним набавкама и надзору над поступцима јавних набавки у јавним здравственим установама и фондовима чији је оснивач Влада РС

Информације МЗСЗ Влади РС о јавним набавкама и надзору над поступцима јавних набавки у јавним здравственим установама и фондовима чији је оснивач Влада РС, МЗСЗ, јануар 2015. године

Увид у евиденције и документацију о проведеном надзору у МЗСЗ

Информација о надзору над поступцима јавних набавки у јавним здравственим установама и фондовима чији је оснивач Влада РС (за период од 12.02.2015. године до 30.05.2015. године), МЗСЗ, јуни 2015. године

Интервјуи са запосленима на пословима надзора у МЗСЗ и представницима јавних здравствених установа

Централизација јавних набавки у здравству

ФЗО РС путем централизованих јавних набавки врши снабдијевање свих домова здравља, болница и клиничких центара у РС лијековима који се налазе на Основној болничкој листи лијекова⁷³ и Листи основних лијекова за амбуланте породичне медицине и домове здравља. На овај начин се од 2006. године врши и набавка

⁷³ Одлука о усвајању Основне болничке листе лијекова (Службени гласник РС, број 65/15 и 61/16)

лијекова за лијечење мултипла склерозе, хемофилије А и Б, хепатитиса Б и Ц и HIV/AIDS-а, а од 2007. године и лијекова неопходних за обављање поступка вантјелесне оплодње. Постављени циљ централизације је боља доступност поменутих лијекова уз нижу цијену набавке. Организовање централизације јавних набавки је истакнуто у стратешким актима из области здравља⁷⁴, од којих је за половину истекао рок важења.

Иако је централизација започела прије 10-так година, она се врши стихијски. Као орган који ће спроводити централизоване јавне набавке препознат је ФЗО РС, али његов статус као централног набавног органа⁷⁵ није адекватно уређен. У законској регулативи⁷⁶ за ову област се не помињу централизоване јавне набавке. Не постоје ни проведбени акти који детаљније разрађују концепт централизације јавних набавки у здравству. Нејасно је које су све набавке централизоване, да ли је централизација обавезујућа, подјела одговорности учесника, извори финансирања појединих набавки и сл. Пракса ФЗО РС је да од краја 2015. године са здравственим установама сваком појединачно потписује Споразум о провођењу поступака јавне набавке. Њиме се дефинише предмет потенцијалне централизације, као и опште обавезе ФЗО РС и здравствених установа у том процесу. Међутим, и тај споразум оставља многе ствари недоречене и отворене.

Што се тиче финансирања централизованих набавки, ФЗО РС је издвојио једино цитостатике, лијекове за специфична обољења и биолошке терапије, те лијекове са посебним начином набавке, који ФЗО РС директно финансира из својих средстава. Тек увидом у План јавних набавки ФЗО РС за 2015. и 2016. годину, као и План набавки лијекова и медицинских средстава УКЦ РС за 2016. годину, можемо констатовати које су ставке у централизованим јавним набавкама назначене да ће се набављати на терет ФЗО РС, а које на терет средстава јавних здравствених установа.

Постојећи концепт централизације прави велики проблем у свим фазама јавних набавки и код ФЗО РС и јавних здравствених установа од планирања потреба до праћења реализације јавних набавки. Постизање истакнутих циљева централизације у стратешким актима је упитно јер снабдјевеност здравствених установа није на задовољавајућем нивоу, нити су познате остварене уштеде које су настале као резултат проведене централизације јавних набавки у здравству.

На доле датим графиконима је дат примјер резултата централизованог тендера ФЗО РС за основну болничку листу лијекова у 2016. години који се састоји од 436 лотова, односно лијекова различитих дозирних паковања. Исти показују да за 1/5 лотова није закључен уговор, да за 2/3 лотова није било адекватне конкуренције, да је свега 11 од 59 регистрованих веледрогерија у БиХ учествовало на централизованом тендеру, да УКЦ РС није био снабдијевен са преко ¼ лијекова са основне болничке листе, те да је разлог за исто у 90% случајева да лијек није

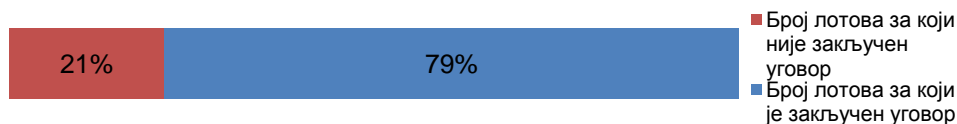
⁷⁴ Стратегија за секундарну и терцијарну здравствену заштиту у РС (2007-2012); Стратегија у области лијекова до 2012. године; Програм у области лијекова од 2013. до 2020. године; Стратешки план развоја Фонда здравственог осигурања РС до 2012. године; Стратешки развојни план Фонда здравственог осигурања РС за период од 2014. до 2018. године; Годишњи план рада Фонда здравственог осигурања РС за 2015. годину – Акциони план реализације Стратешког развојног плана Фонда здравственог осигурања РС у 2015. години

⁷⁵ Према Правилнику о провођењу поступака заједничке јавне набавке и основање централног набавног органа (Службени гласник БиХ, број 55/15)

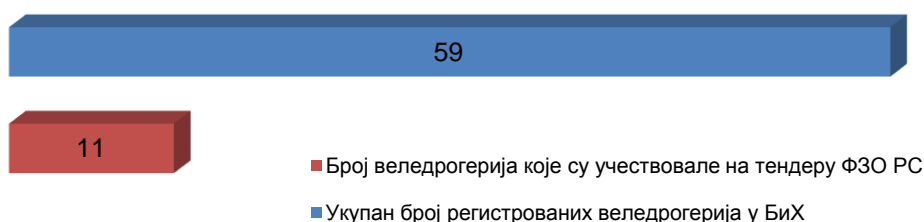
⁷⁶ Закон о здравственом осигурању (Службени гласник РС, број 18/99, 51/01, 70/01, 51/03, 57/03, 17/08, 1/09 и 106/09), Закон о здравственој заштити (Службени гласник РС, број 106/09 и 44/15)

уговорен, да касни његова испорука или да је већ закључени уговор/оквирни споразум исцрпљен.

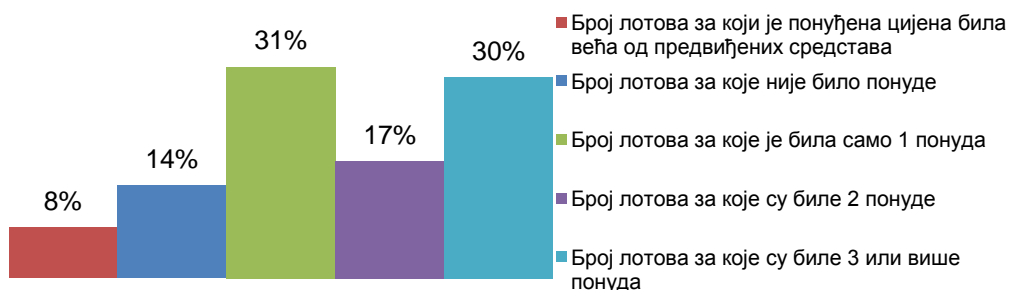
За 1/5 лотова централизованог тендера ФЗО РС за основну болничку листу лијекова за 2016. годину није закључен уговор



Учешће регистрованих веледрогерија у БиХ на тендеру ФЗО РС за Основну болничку листу лијекова у 2016. години

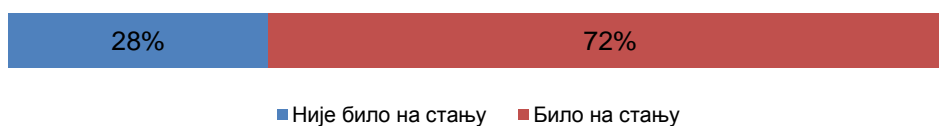


За 2/3 лотова централизованог тендера ФЗО РС за Основну болничку листу лијекова за 2016. годину није било адекватне конкуренције



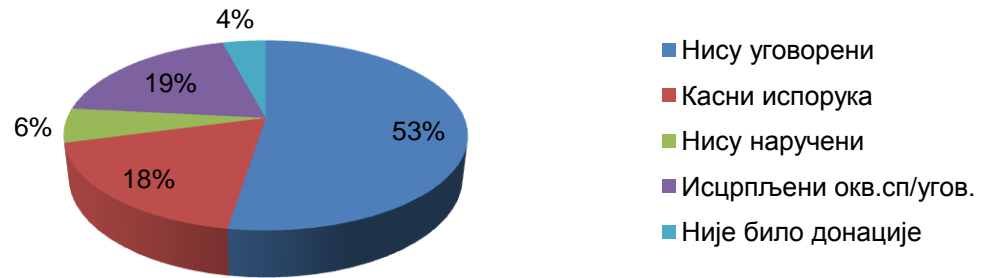
Извор података: Одлука ФЗО РС о избору најповољнијег понуђача за Основну болничку листу лијекова, број: 10.02/015-2878-74/16 од 22.09.2016. године⁷⁷

Снабдијеност болничке апотеке УКЦ РС лијековима са Основне болничке листе лијекова на дан 07.09.2016. године је била мања за преко 1/4 потребних лијекова



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

Разлози несташице лијекова у болничкој апотеци УКЦ РС са Основне болничке листе лијекова од 07.09.2016. године



Извор података: Извод из Записника о извршеној редовној контроли стања залиха лијекова са Болничке листе лијекова у Заводу за медицинско снабдијевање и болничкој апотеци УКЦ РС од 07.09.2016. године

Јавне здравствене установе недостатак потребних лијекова премоштавају са паралелама, посуђивањем између себе или набавкама у властитој режији чиме се дуплирају поступци, неадекватно користе ресурси у јавним набавкама, те је упитна и рационализација трошкова лијекова по здравствени систем РС оваквим концептом централизације.

На приједлог МЗСЗ, Влада РС је донијела Закључак⁷⁸ број 04/1-012-2-507/16 од 10.03.2016. године којим је наложила обавезну централизацију набавке хране, лијекова, горива, сервиса за медицинску опрему и осталог, за све јавне здравствене установе у РС, а које су у надлежности Владе РС.

Упитан је смисао доношења оваког закључка на ад хок основи, поготово када су у питању лијекови јер централизација набавке истих постоји већ деценију и истакнута је у низу стратешких докумената РС.

Ревидирани субјекти су изјавили да нису ни они били сигурни на шта се конкретно овај закључак односи, те да им ни Влада РС ни МЗСЗ то нису накнадно појаснили.

У одсуству инструкција Владе РС и МЗСЗ, ни ФЗО РС није израдио некакву врсту планског документа којим би дефинисао редослијед потребних корака у циљу реализације Закључка Владе РС, а који би прецизирао детаљније начин,

⁷⁸ Закључак је донесен на основу Информације Министарства здравља и социјалне заштите Влади РС о тешкоћама у пословању здравствених установа у РС са приједлогом мјера од марта 2016. године. Четврта мјера у информацији се односи на централизацију и надзор над провођењем поступка јавних набавки:..."Анализирањем тренутног стања у здравственом систему, када су набавке у питању, Министарство здравља и социјалне заштите је добило податке (поступајући по Закључку о надзору над јавним набавкама) да се исте робе, услуге или радови у различитим јавним здравственим установама и фондовима у РС набављају по различитим цијенама, које су у појединим случајевима много веће од тржишних цијена"...Циљ је извршити комплетну централизацију набавки хране, лијекова, горива, сервиса медицинске опреме и осталог, у свим установама секундарног и терцијарног нивоа, коју би обављао Фонд здравственог осигурања РС". У информацији су анализирани искључиво цијене хране и горива за 14 јавних здравствених установа по сљедећим артиклима: хљеб бијели од 600 грама, кромпир, свјежи купус и бијели лук по килограму, сир топљени-зденка од 140 грама, те гориво: бензин безоловни БМБ 95 и еуро дизел 5 по литри. Иако је анализа вршена на ограниченом броју прехранбених артикала и врста горива, закључак се односио на централизацију свих набавки јавних здравствених установа на републичком нивоу.

финансирање и временске рокове за централизацију појединих предмета набавке и поступања ФЗО РС и здравствених установа у том процесу.

ФЗО РС је свој План јавних набавки за 2016. годину допунио 29.04.2016. године само са двама ставкама које се односе на мазут и сервис медицинске опреме за потребе УКЦ РС, без процијењене вриједности набавке, врсте поступка, оквирног датума покретања поступка и закључења уговора, те његовог трајања. Назначено је само да ће за набавку поменутих предмета извор финансирања бити средства поменуте здравствене установе. Каснијим измјенама поменуте ставке нису додатно прецизиране. Ове набавке нису спроведене⁷⁹ од стране ФЗО РС до краја 2016. године.

ФЗО РС је скоро 5 мјесеци након Закључка Владе РС прослиједио исти здравственим установама, те затражио од њих да му доставе детаљну техничку спецификацију потребне хране, лијекова, горива, сервиса за медицинску опрему и осталог. Том приликом је истакао да „након што све заинтересоване здравствене установе искажу своје потребе, извршиће се усклађивање и обједињавање истих и на основу усвојене спецификације биће проведен централизовани поступак јавне набавке“.

Представници ФЗО РС су изјавили да су имали проблема са достављеним потребама јер оне нису биле истоврсне и међусобно усклађене, те да су за сваки предмет набавке морали да усаглашавају јединствену техничку спецификацију што је подразумијевало много комуникације и времена. Истовремено је изостала одговарајућа комуникација и координација између ФЗО РС и МЗСЗ по питању поступања по закључцима Владе РС о надзору и централизацији јавних набавки у здравству, што је у наредном дијелу прилога и описано на примјеру набавки од стране Болнице „Свети Врачеви“ Бијељина.

Фонд је почетком 2017. године потписао Анекс споразума о провођењу јавних набавки са здравственим установама гдје је као предмет централизованих набавки додао гориво, храну, сервис и остало, како би уобзирео одредбе Закључка Владе РС о централизацији јавних набавки.

У свом Плану јавних набавки за 2017. годину, ФЗО РС је једино од нових предмета набавки за потребе здравствених установа уврстио поступак јавне набавке сервиса медицинске опреме и то само произвођача General Electric у вриједности од 12 милиона КМ путем отвореног поступка на терет средстава здравствених установа. Треба истаћи да када се УКЦ РС обратио МЗСЗ за помоћ око сервиса медицинске опреме и предлагао њену централизацију, највише истицао проблем финансирања истог⁸⁰. У Плану је предвиђено да оквирни датум покретања овог поступка буде у

⁷⁹ Поступак за набавку сервиса медицинске опреме до краја 2016. године није покренут. Обавјештење за набавку 4.400 тона мазута за потребе Универзитетског клиничког центра РС процијењене вриједности од 3,4 милиона КМ без ПДВ-а објављено 22.06.2016. године, а набавка је покренута захтјевом Универзитетског клиничког центра од 30.03.2016. године. Међутим, Фонд здравственог осигурања РС је 29.07.2016. године је донио Одлуку о поништавању овог поступка, опет на захтјев Универзитетског клиничког центра РС од 26.07.2016. године. <https://www.zdravstvo-srpske.org/javne-nabavke/nabavka-mazuta-za-potrebe-ukc-rs-br-10-015-3618-16.html>

⁸⁰ Допис Универзитетског клиничког центра РС према Министарству здравља и социјалне заштите РС од 08.03.2016. године у којем се Министарство обавјештава о проблемима који се тичу одржавања и сервисирања медицинске опреме: „...потпуно смо сигурни да сте до детаља упознати са нашом финансијском ситуацијом која јасно говори у каквом се положају налазимо, а могућност да одржимо функционисање је сведена на минимум.... Сви добављачи који се баве сервисирањем медицинске опреме захтијевају безусловно авансно

првом кварталу 2017. године, када је и предвиђен оквирни датум склапања једногодишњег уговора. До 30.06.2017. године ФЗО РС није покренуо поменути поступак јавне набавке. У ФЗО РС су изјавили да је у процесу припреме тендерска документација за ову јавну набавку. Поједине здравствене установе су већ самостално уговориле⁸¹ сервис своје медицинске опреме овог произвођача.

Измјеном Плана јавних набавки за 2017. годину од 12.06.2017. године, Фонд је додао „набавке које су покренуте по накнадно пристиглим потребама здравствених установа, а на основу закључка Владе РС који се односи на централизоване набавке“ гориво за здравствене установе процијењене вриједности без ПДВ-а у износу од 570.813 КМ, кроз отворени поступак са оквирним датумом покретања у другом кварталу, а оквирни датум склапања једногодишњег уговора је предвиђен за трећи квартал 2017. године. Још 07.03.2017. године ФЗО РС је упутио здравственим установама допис да у циљу провођења централизоване процедуре јавне набавке горива за потребе јавних здравствених установа доставе податке о потребној врсти, количини, мјесту точења и другим специфичним захтјевима. ФЗО РС је 28.06.2017. године објавио обавјештење о набавци горива за потребе 15 од 20 здравствених установа⁸², процијењене вриједности истовјетне као у измјени свог Плана јавних набавки.

ФЗО РС није планирао за 2016. и 2017. годину нити објављивао поступке јавних набавки за храну за потребе јавних здравствених установа до 30.06.2017. године. Треба истаћи да је у међувремену МЗСЗ давало (условне) сагласности⁸³ за самостално спровођење поступака јавних набавки хране јавним здравственим установама у РС.

ФЗО РС није извјештавао МЗСЗ ни Владу РС о реализацији Закључка о централизацији јавних набавки у здравству.

Извор података:

Стратешки акти: Стратегија за секундарну и терцијарну здравствену заштиту у РС (2007-2012); Стратегија у области лијекова до 2012. године; Програм у области лијекова од 2013. до 2020. године; Стратешки план развоја ФЗО РС до 2012. године; Стратешки развојни план ФЗО РС за период од 2014. до 2018. године; Годишњи план рада ФЗО РС за 2015. годину – Акциони план реализације Стратешког развојног плана ФЗО РС у 2015. години

Законска регулатива: Закон о здравственом осигурању (Службени гласник РС, број 18/99, 51/01, 70/01, 51/03, 57/03, 17/08, 1/09 и 106/09), Закон о здравственој заштити (Службени гласник РС, број 106/09 и 44/15)

плаћање. Сваку могућност да својом активношћу одржимо функционисање медицинске опреме максимално користимо, али смо и те ресурсе исцрпили”...

⁸¹ Болница “Свети Врачеви” Бијељина је 28.02.2017. године донијела Одлуку о избору најповољнијег понуђача за услугу одржавања медицинске опреме произвођача General Electric

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

⁸² Обавјештење о набавци за набавку горива не обухвата слједеће јавне здравствене установе у РС: Завод за судску медицину, Завод за стоматологију, Завод за медицину спорта и рада, Завод за форензичку психијатрију, Институт за јавно здравство.

⁸³ Условна сагласност Министарства здравља и социјалне заштите РС на тендерску документацију за набавку прехранбених производа Универзитетског клиничког центра РС, број:11/06-500.2-3-62/16 од 01.07.2016. године

Условна сагласност Министарства здравља и социјалне заштите РС на тендерску документацију за набавку свјежег воћа и поврћа Универзитетског клиничког центра РС, број:11/06-500.2-1-28/17 од 24.04.2017. године

Правилник о провођењу поступака заједничке јавне набавке и основање централног набавног органа (Службени гласник БиХ, број 55/15)

Правилници о принципима, условима и критеријумима за закључивање уговора са даваоцима здравствених услуга у РС

Споразуми о провођењу поступака јавних набавки између ФЗО РС и јавних здравствених установа са анексима

Одлуке о начину финансирања секундарног и терцијарног нивоа здравствене заштите у РС

Одлука о усвајању листе лијекова са посебним начином набавке (финансирања на терет ФЗО РС) (Службени гласник РС, број 111/15)

Одлука о усвајању Основне болничке листе лијекова (Службени гласник РС, број 65/15 и 61/16)

Одлука ФЗО РС о избору најповољнијег понуђача за Основну болничку листу лијекова, број: 10.02/015-2878-74/16 од 22.09.2016. године

Записник ФЗО РС о извршеној редовној контроли стања залиха лијекова са Болничке листе лијекова у Заводу за медицинско снабдијевање и болничкој апотеци УКЦ РС, број: 09/8/03-110-26/16 од 07.09.2016. године

Допис УКЦ РС према МЗСЗ у којем се МЗСЗ обавјештава о проблемима који се тичу одржавања и сервисирања медицинске опреме те тражи уговарање услуга сервисирања и одржавања медицинске опреме за потребе свих здравствених установа у РС, број: 01-3/07-1/16 од 08.03.2016. године

Закључак Владе РС о централизацији јавних набавки у здравству, број 04/1-012-2-507/16 од 10.03.2016. године

Информација Влади РС о тешкоћама у пословању здравствених установа у РС са приједлогом мјера, МЗСЗ, март 2016. године

Допис ФЗО РС према јавним здравственим установама да доставе детаљну техничку спецификацију потребне набавке за коју је Влада РС наложила централизацију, број: 10/015-4223/16 од 29.07.2016. године

Планови јавних набавки ФЗО РС и УКЦ РС за 2015, 2016. и 2017. годину са измјенама и допунама

Одлука Болнице „Свети Врачеви“ Бијељина о избору најповољнијег понуђача за услуге одржавања медицинске опреме произвођача General Electric, број 1109/17 од 28.02.2017. године

Допис ФЗО јавним здравственим установама, број 07/015-1676-12/17 од 07.03.2017. године да у циљу провођења централизоване процедуре јавне набавке горива за потребе јавних здравствених установа доставе податке о потребној врсти, количини, мјесту точења и другим специфичним захтјевима.

Обавјештење ФЗО РС о набавци горива за потребе јавних здравствених установа, број 273-1-1-156-3-111/17 од 28.06.2017. године

Условна сагласност МЗСЗ на тендерску документацију за набавку прехранбених производа УКЦ РС, број:11/06-500.2-3-62/16 од 01.07.2016. године

Условна сагласност МЗСЗ на тендерску документацију за набавку свјежег воћа и поврћа УКЦ РС, број:11/06-500.2-1-28/17 од 24.04.2017. године

Примјер недостатка координације и повезаности између мјера Владе РС у погледу централизације јавних набавки и надзора над поступцима јавних набавки у здравству на примјеру јавних набавки Болнице „Свети Врачеви“ Бијељина

- 10.03.2016. године Закључак Владе РС о централизацији набавке хране, лијекова, горива, сервиса за медицинску опрему и осталог;
- 29.07.2016. године Допис ФЗО РС према јавним здравственим установама да доставе детаљну техничку спецификацију потребне набавке за коју је Влада РС наложила централизацију;
- 30.09.2016. године болница „Свети Врачеви“ Бијељина доставила све техничке спецификације за набавку роба и услуга које су предмет централизације у Закључку;
- 20.04.2017. болница „Свети Врачеви“ Бијељина објавила 3 јавне набавке потрошног медицинског материјала за интервентну кардиологију процијењене вриједности 3.152.000 КМ без ПДВ-а;
- 27.04.2017. ФЗО РС упућује допис болници да обустави ове процедуре јавних набавки јер су исте предмет централизације, те да је ФЗО РС у фази припреме тендера за објаву потрошног медицинског материјала за интервентну кардиологију;
- 08.05.2017. болница обавјештава ФЗО РС да је за покретање поменутих поступака јавних набавке добили сагласност надлежног министарства 06.04.2017. године (условне јер су набавке покренуте посебном одлуком за које је МЗСЗ тражило да се уврсте у План јавних набавки болнице за 2017. годину), а у складу са Закључком Владе РС о надзору над јавним набавкама у области здравства;
- Болница у свом допису истиче да до дана дописа нису добили обавјештење ФЗО РС о покретању централизоване јавне набавке, а да су поступали у складу са ЗЈН и сагласностима МЗСЗ, а све са циљем обезбјеђења потребних роба и услуга за своје несметано функционисање;
- ФЗО РС до 30.06.2017. није објавио централизован тендер за набавку потрошног медицинског материјала за интервентну кардиологију, а болница се налази у фази провођења поменутих јавних набавки.

Извор података:

Закључак Владе РС о централизацији јавних набавки у здравству, број:04/1-012-2-507/16 од 10.03.2016. године

Допис ФЗО РС према јавним здравственим установама, број: 10/015-4223/16 од 29.07.2016. године

Обавјештења о набавци број: 106-1-1-232-3-22/17, 106-1-1-226-3-21/17, 106-1-1-225-3-20/17 од 20.04.2017. године <https://www.ejn.gov.ba/Announcement/Search>

Допис ФЗО РС према болници „Свети Врачеви“ Бијељина, број 07/015-2783/17 од 27.04.2017. године

Одговор болнице „Свети Врачеви“ Бијељина ФЗО РС и МЗСЗ, број 2645/17 од 08.05.2017. године

Условна сагласност МЗСЗ на тендерску документацију Болници „Свети Врачеви“ Бијељина, број 11/06-500.2-16-5/17 од 06.04.2017. године

Измјена и допуна Плана јавних набавки за 2017. годину Болнице „Свети Врачеви“ Бијељина из априла 2017. године





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

Прилог број 8 - Организационо позиционирање послова јавних набавки у уговорним органима - на дан 31.12.2016. године

Р. бр.	Назив институције	Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста					Број извршилаца на дан 31.12.2016. године	Број закључених уговора у 2016. години	Вриједност закључених уговора у 2016. години (у милионима КМ)
		Назив радног мјеста	Намјештеник / Државни службеник	Категорија	Услов - завршена школа	Број извршилаца			
1	Министарство здравља и социјалне заштите	Виши сарадник за национални рачун у здравству и јавне набавке	намјештеник	1. са ВСС	економски факултет	1	0	54	7,54
		Виши сарадник за јавне набавке	намјештеник	2. са ВСС	економски или правни факултет	2	0		
2	Министарство просвјете и културе	Виши сарадник за јавне набавке и праћење улагања	намјештеник	3. са ВСС	економски факултет	1	1	22	1,82
3	Министарство управе и локалне самоуправе	Виши стручни сарадник за правне и кадровске послове	државни службеник	6. категорије 2. звања	правни факултет, други факултет смјер јавна управа	1	0	15	0,08
4	Министарство за избјеглице и расељена лица	Начелник одјељења	намјештеник	1. са ВСС	грађевински факултет	1	1	55	12,42
		Виши сарадник за правне послове у области јавних набавки	намјештеник	2. са ВСС	правни факултет	1	1		
		Виши сарадник за јавне набавке	намјештеник	2. са ВСС	ИТ, АГФ, екон. факултет	4	3		
		Сарадник за оперативне техничке послове	намјештеник	1. са ССС	гимназија, електро тех, саобраћани тех.	2	2		
5	Пореска управа	Сарадник за јавне набавке	намјештеник	2. са ВСС	правни или екон. факултет	2	2	40	2,91

Извори података: Правилници о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста уговорних органа, Подаци из уговорних органа о попуњености радних мјеста, Упитници ГСРЈС РС

Прилог број 9 - Критеријуми за оцјену годишњег планирања јавних набавки у уговорним органима

Оцјена	Ознака	Критеријум за оцјену - уређеност годишњег планирања јавних набавки	Критеријум за оцјену - постојећи начин функционисања годишњег планирања јавних набавки
Критеријум испуњен у потпуности		Процес планирања јавних набавки је у цијелости уређен у интерним актима. Улоге и одговорности носилаца, као и потребне активности су јасно дефинисане. Дефинисан је начин утврђивања потреба и критеријуми за одређивање приоритета. Дефинисана је повезаност планирања јавних набавки са планирањем буџета. Утврђени су услови за измјену планова и неопходност њихове аргументације. Дефинисана је пуна транспарентност планова јавних набавки и њихових измјена и допуна.	Потребе за јавним набавкама су јасно утврђене и рангиране према приоритетима, те уско повезане са планирањем буџета. План јавних набавки је правовремено донесен и објављен на интернет страници, заснован на утврђеним потребама и приоритетима, те јасно повезан са буџетом и планом рада институције. Носиоци активности планирања јавних набавки су разумјели своју улогу и задатке и извршавају их правовремено. Измјене и допуне планова морају бити изузетак, добро аргументоване и засноване на околностима које нису могле бити познате у моменту доношења плана.
Критеријум испуњен у већој мјери		Већина фаза и активности у процесу планирања јавних набавки је јасно дефинисана, почев од утврђивања потреба и приоритета до измјене планова и њихове транспарентности.	Процес планирања јавних набавки, схваћен у ширем смислу, већим дијелом функционише и документован је. Измјене планова нису честе и адекватно су аргументоване. Планови су потпуно транспарентни.
Критеријум испуњен у мањој мјери		Планирање јавних набавки је уређено у мањем дијелу, попут формалне израде, доношења и објаве плана јавних набавки, по правилу, само на основу прописа из ове области.	Организациони дијелови достављају своје захтјеве у погледу јавних набавки, исти се технички обједињавају у један документ, односно план. Измјене планова углавном нису адекватно аргументоване. План се објављује на интернет страници минимално у складу са прописима.
Критеријум није испуњен		Планирање јавних набавки уопште није уређено интерним актима.	Процес планирања јавних набавки је потпуно нејасан и недокументован. Обавезе у вези са плановима јавних набавки се углавном не поштују.

Прилог број 10 - Планови јавних набавки уговорних органа и њихове измјене и допуне

Планови јавних набавки (ЈН) уговорних органа за 2015. годину и њихове измјене и допуне

Р. бр.	Назив институције	Број ЈН предвиђен иницијалним Планом ЈН	Процијењена вриједност ЈН у иницијалном Плану ЈН (у КМ)	Број измјена и допуна Плана ЈН	Број ЈН којима је допуњаван План ЈН	Процијењена вриједност ЈН којима је допуњаван План ЈН (у КМ)	Број измијењених ЈН
1	Министарство здравља и социјалне заштите	14	962.700	0	0	0	0
2	Министарство просвјете и културе	12	130.800	3	6	16.993.981	0
3	Министарство управе и локалне самоуправе	17	117.740	3	2	4.400	1
4	Министарство за избјеглице и расељена лица*	26	285.000	6	51	2.770.587	7
5	Пореска управа**	41	1.284.260	2	0	0	3

Планови јавних набавки (ЈН) уговорних органа за 2016. годину и њихове измјене и допуне





Р. бр.	Назив институције	Број ЈН предвиђен иницијалним Планом ЈН	Процијењена вриједност ЈН у иницијалном Плану ЈН (у КМ)	Број измјена и допуна Плана ЈН	Број ЈН којима је допуњаван План ЈН	Процијењена вриједност ЈН којима је допуњаван План ЈН (у КМ)	Број измијењених ЈН
1	Министарство здравља и социјалне заштите	15	168.578	4	6	42.774.743	0
2	Министарство просвјете и културе	12	707.525	5	8	21.001	0
3	Министарство управе и локалне самоуправе	Н/А	Н/А	Н/А	Н/А	Н/А	Н/А
4	Министарство за избјеглице и расељена лица*	19	75.420	6	20	454.845	1
5	Пореска управа**	41	6.205.872	3	0	0	5

*Наведени подаци о набавкама не укључују набавке финансиране из међународних пројеката.





**План јавних набавки ПУ РС у 2015. години није у потпуности укључивао јавне набавке које су предвиђене да се финансирају из средстава принудне наплате (постојала одређена врста засебног плана). У посматраним годинама непланиране јавне набавке су покретане на основу посебних одлука о покретању јавних набавки.

Извор података: Планови јавних набавки уговорних органа и њихове измјене и допуне (за 2015. и 2016. годину)

Прилог број 11 - Критеријуми за оцјену праћења и анализа јавних набавки у уговорним органима

Оцјена	Ознака	Критеријум за оцјену - уређеност праћења и анализа јавних набавки	Критеријум за оцјену - постојећи начин праћења и анализа јавних набавки
Критеријум испуњен у потпуности		Праћење и анализа јавних набавки су, кроз све фазе, у цијелости уређени у интерним актима. Од праћења реализације плана јавних набавки по свим елементима, праћења поступка јавних набавки, праћења реализације уговора и остварених ефеката, до израда анализа на бази дефинисаних података и информација који се прате. Прецизно су дефинисани носиоци праћења јавних набавки и вршења анализа, те подаци и информације који се прате и анализирају.	Јавне набавке се прате и анализирају у свим фазама од планирања до оцјене резултата. Носиоци активности праћења и анализа јавних набавки су разумјели своју улогу и задатке и извршавају их правовремено. Постојећи начин праћења омогућава адекватан и правремен увид у функционисање јавних набавки.
Критеријум испуњен у већој мјери		Праћење и анализа јавних набавки су већим дијелом уређено интерним актима, у смислу евиденција, задатака и носилаца активности.	Јавне набавке се прате и анализирају у већини фаза од планирања до оцјене резултата. Постојећи начин праћења омогућава основне анализе и увид у функционисање јавних набавки у уговорном органу.
Критеријум испуњен у мањој мјери		Праћење и анализа јавних набавки су само парцијално уређени интерним актима, без свеобухватног и јасног дефинисања евиденција, задатака и носилаца активности.	Одређени сегменти у јавним набавкама се прате повремено и парцијално на начин који не омогућава анализе укупног функционисања јавних набавки у уговорном органу.
Критеријум није испуњен		Праћење и анализа јавних набавки није уређено интерним актима.	Не врши се праћење и анализа јавних набавки.

Прилог број 12 - Критеријуми за оцјену интерног извјештавања у вези са јавним набавкама у уговорним органима

Оцјена	Ознака	Критеријум за оцјену - уређеност извјештавања у интерним актима	Критеријум за оцјену - постојећи начин извјештавања
Критеријум испуњен у потпуности		Интерно извјештавање о јавним набавкама је у цијелости уређено у интерним актима. Садржај извјештаја је јасно прописан, свеобухватан и проблемски оријентисан. Учесталост извјештавања је прилагођена потребама институције, а минимално се извјештава два пута годишње. Учесници у извјештавању и начин на који долазе до потребних информација су прецизно дефинисани. Утврђени механизам извјештавања обезбјеђује доносиоцима одлука тачне и свеобухватне информације о јавним набавкама за правовремено доношење управљачких одлука.	Извјештај садржи квалитативне и квантитативне податке о јавним набавкама, анализе проблема и њихових узрока. Извјештавање се врши у складу са потребама институције, а најмање два пута годишње. Носиоци извјештавања имају потребан увид у све податке и информације. У извјештајима је уочљив проблемски приступ и који обезбјеђује доносиоцима одлука тачне и свеобухватне информације о јавним набавкама.
Критеријум испуњен у већој мјери		Интерно извјештавање о јавним набавкама је већим дијелом уређено интерним актима, у погледу учесталости, садржаја и учесника у извјештавању, на начин да обезбјеђује основни увид у проблеме и функционисање јавних набавки.	Извјештај поред квантитативних садржи и одређене квалитативне податке о јавним набавкама. У одређеној мјери указује на проблеме, без одговарајућих анализа. Извјештавање се врши минимално једном годишње. Извјештај обезбјеђује елементарни увид у проблеме и функционисање јавних набавки.
Критеријум испуњен у мањој мјери		Интерно извјештавање о јавним набавкама је само мањим дијелом уређено интерним актима, на начин који не обезбјеђује адекватан увид у проблеме и функционисање јавних набавки.	Интерно извјештавање је формалне природе, базирано је на прописаним обавезама за екстерно извјештавање. Подаци и информације углавном имају квантитативни карактер, без указивања на проблеме, те нису одговарајућа подлога за доношење управљачких одлука у области јавних набавки.
Критеријум није испуњен		Интерно извјештавање о јавним набавкама није уређено интерним актима.	Не врши се интерно извјештавање.