Javne nabavke na Zapadnom Balkanu

Zbirni izvještaj o paralelnoj reviziji učinka koju su provele VRI

Albanije
Bosne i Hercegovine
bivše jugoslovenske Republike Makedonije
Kosova*
Crne Gore
Srbije

Luksemburg/Štokholm, januar 2018

Joint Working Group
on Audit Activities

Ovo je prevod originalnog Izvještaja pod brojem

ISBN 978-91-639-6179-3

koji je objavio Evropski revizorski sud 05.02.2018. godine

** Ovim nazivom ne dovode se u pitanje stajališta o statusu te se on koristi u skladu s rezolucijom UNSCR 1244 i mišljenjem Međunarodnog suda pravde o Deklaraciji o nezavisnosti Kosova. Ova napomena se odnosi na cjelokupan tekst ovog Zbirnog izvještaja, a uz naziv Kosovo uvijek će se koristiti zvjezdica.*

© EU (izvor: Evropski revizorski sud), 2018.

Urednici
Jussi Bright, viši revizor, vođa PPA projekta, Evropski revizorski sud (ECA)
Horst Fischer, viši revizor, Evropski revizorski sud (ECA)

Glavni urednik
Hazim Šabanović, oficir za vezu za Zapadni Balkan, Švedski državni ured za reviziju (SNAO)

Voditeljica projekta
Isabelle Berglund, predstavnik Švedskog državnog ureda za reviziju kao kopredsjedavajućeg Zajedničke radne grupe za revizijske aktivnosti (JWGAA)

Facilitatori procesa revizije i treneri iz oblasti revizije učinka
Tony Angleryd, viši savjetnik, Švedski državni ured za reviziju (SNAO)
John Sweeney, viši menadžer, Evropski revizorski sud (ECA)
Jussi Bright, viši revizor, vođa PPA projekta, Evropski revizorski sud (ECA)
Horst Fischer, viši revizor, Evropski revizorski sud (ECA)
Maria Ljunggren, direktor revizije, Švedski državni ured za reviziju (SNAO)
Jenny Öhman Persson, direktor revizije, Švedski državni ured za reviziju (SNAO)
Hazim Sabanovic, oficir za vezu za Zapadni Balkan, Švedski državni ured za reviziju (SNAO)
Isabelle Berglund, viši savjetnik za međunarodnu saradnju, Švedski državni ured za reviziju (SNAO)

Članovi pojedinačnih revizorskih timova VRI učesnica u projektu navedeni su uz skraćene preglede izvještaja o reviziji.

Sadržaj

7 **Predgovor**

9 **Izvršni sažetak**

11 **Lista skraćenica**

13 **Pozadina i uvod**

13 O projektu paralelnih revizija učinka

15 **O Zbirnom izvještaju**

16 **Zašto revizija javnih nabavki?**

18 **Početni indikatori problema vezanih za javne nabavke**

19 **Opis područja i fokusa revizije**

22 **Kriterij revizije**

23 **Ključni glavni nalazi: "šira slika"**

24 **Ključni glavni zaključci projekta paralelne revizije**

25 **Sažetci pojedinačnih izvještaja VRI**

26 **Albanija**

26 Pretjerana upotreba pregovaračkog postupka u procesu javnih nabavki bez prethodnog objavljivanja javnog poziva

31 **Bosna i Hercegovina**

31 Blagovremenost postupaka javnih nabavki u institucijama Bosne i Hercegovine

37 **bivša jugoslovenska Republika Makedonija**

37 Nedostatak kadrova i uspostavljenih postupaka vodi ka manje efikasnim javnim nabavkama na lokalnom nivou

43 **Kosovo***

43 Kašnjenja i prekomjerni troškovi kod građevinskih ugovora

48 **Crna Gora**

48 Planiranje javnih nabavki medicinske opreme

54 **Srbija**

54 Efikasnost i ekonomičnost primjene pregovaračkog postupka bez objavljivanja poziva za podnošenje ponuda

Predgovor

Experientia mutua omnibus prodest ("Razmjena iskustava doprinosi svima") je moto INTOSAI-a. Paralelne revizije, poput ovog projekta, su dokaz da je ovaj moto puno više od samih riječi. Zbirni izvještaj koji se pred vama nalazi, a koji je objavljen pod okriljem Zajedničke radne grupe za revizijske aktivnosti (JWGAA), predstavlja ishod paralelnih revizija učinka koje su provele šest vrhovnih revizorskih institucija (VRI) Zapadnog Balkana – najveći projekat ovakve vrste ikada proveden u ovoj regiji.

Švedski državni ured za reviziju (u svojstvu kopredsjedavajućeg JWGAA-e i vođe projekta) i Evropski revizorski sud uspješno su podržali ovaj projekat i smatramo jako ohrabrujućom činjenicu da je tako veliki broj učesnika odlučio posvetiti vrijeme i resurse kako bi se ovaj projekat realizirao i osigurao njegov uspješan ishod.

Zbirni izvještaj obuhvata ključne nalaze i zapažanja, kao i glavne zaključke iz izvještaja o reviziji u;inka, na temu javnih nabavki koju su provele šest VRI Zapadnog Balkana. Vjerujemo da će glavni zaključci iz ovog projekta biti od interesa za relevantne aktere na Zapadnom Balkanu i u EU. Nakon poštene tržišne konkurencije, ugovori bi zaista trebali biti dodijeljeni najboljim ponuđačima. To je u interesu građana.

Paralelna revizija je doprinijela unaprjeđenju načina na koji se obavlja revizija javnih nabavki te je unaprijedila stručno znanje učesnika o reviziji učinka. Međutim, još je važnije što je stvorila regionalnu mrežu među VRI koja ima vrijednost za njene učesnike i koja će nadživiti sami projekat. Njen uspjeh proizilazi iz spremnosti VRI da podijele svoja iskustva, da uče jedna od druge i da uzajamno podržavaju svoj razvoj.

Helena Lindberg



Generalna revizorka
Švedske

SWEDISH NATIONAL AUDIT OFFICE

Klaus-Heiner Lehne



Predsjednik
Evropskog revizorskog suda

CURIA RATIONUM
EUROPEAN COURT OF AUDITORS

Izvršni sažetak

Oblast javnih nabavki je generalno podložna prevarama i korupciji i, kao takva, često je centar pažnje šire javnosti. Početni indikatori problema iz medijskih i drugih istraživanja često naglašavaju povećan rizik od korupcije, ukazujući na česta poništavanja tendera, kašnjenja projekata, i druge probleme koji nastaju uslijed nefunkcionalnih procedura javnih nabavki. Ugovorni organi su uglavnom skloni pribjegavanju procedurama sklapanja direktnih sporazuma, umjesto otvorenih postupaka, koji su, sami po sebi, manje transparentni i manje troškovno efektivni.

Pod vodstvom Švedskog državnog ureda za reviziju i Evropskog revizorskog suda, šest VRI Zapadnog Balkana sprovele su projekat koji je podrazumijevao provođenje paralelnih revizija učinka javnih nabavki, s fokusom na gore pomenute probleme.

Revizijsko okruženje u kojem djeluje šest VRI koje su učestvovale u provođenju ove revizije karakteriše zajedničko historijsko nasljeđe i slična birokratska kultura, tranzicijski proces, kao i tekuće reforme na putu ka EU integracijama. Sve zajedno, navedeno predstavlja veoma plodno tlo za saradnju u predmetnoj oblasti.

Ovaj izvještaj predstavlja skup opštih nalaza i zaključaka iz provedene paralelne revizije. Glavni nalazi iz ove studije ukazuju na najvažnije nedostatke u procesu planiranja nabavki koji, uglavnom, obuhvataju sljedeće:

- Institucije rijetko provode odgovarajuće preliminarno istraživanje tržišta na osnovu sistematske procjene njihovih potreba. Uslijed toga, tenderi nisu uvijek valjano pripremljeni, i često ne sadrže tehničke specifikacije i ostale zahtjeve.
- U nizu uzastopnih koraka u procesu javnih nabavki, ovakvi nedostaci u početnim fazama često dovode do kašnjenja i ostalih nepravilnosti u kasnijim fazama procesa, što ponekad završava poništenjem tendera i problemima u implementaciji projekata, što opet ugrožava funkcionisanje institucija i raspoloživost usluga za čije pružanje su te institucije odgovorne. U nastojanjima da izbjegnu ovakve negativne posljedice, institucije često pribjegavaju procedurama sklapanja direktnih sporazuma.

Revizijom je također uočeno da sistemi monitoringa i kontrole ne pružaju uvijek dobru osnovu za blagovremeno ispravljanje grešaka. Na sličan način ni sistemi naknadnog praćenja ne pružaju osnovu za učenje temeljem prethodnih iskustava s ciljem postepenog unaprjeđenja procedura.

Važno je napomenuti da gore opisani problemi nisu jedini uzrok nedostataka u procedurama javnih nabavki. Opšti je zaključak da bi unaprjeđenja po ova dva ključna pitanja – kvalitetnije planiranje i kvalitetniji monitoring i praćenje – stvorila osnovu za efikasniji i troškovno efektivniji proces javnih nabavki u cjelini.

Javne nabavke predstavljaju prilično značajan dio ekonomskog života, i mogle bi biti važan alat putem kojeg vlade mogu postići socijalne i makroekonomske ciljeve. Zbog ovoga EU naglašava važnost transparentnih, efektivnih i efikasnih javnih nabavki kod budućih članica, kao dio procesa EU integracija. Ovo znači da je oblast javnih nabavki jako bitna, posebno u zemljama koje su u procesu pristupanja. Ovaj će projekat, nadamo se, doprinijeti većem nivou razumijevanja problema u ovoj oblasti, promovirati prekograničnu saradnju na putu ka EU integracijama, i biti od pomoći javnim institucijama u budućim tranzicijskim procesima.

Lista skraćenica

BDP	Bruto domaći proizvod
BiH	Bosna i Hercegovina
CALIMS	Agencija za lijekove i medicinska sredstva Crne Gore
ECA	Evropski revizorski sud
ENP	Ekonomski najpovoljnija ponuda
EU	Evropska unija
FZO	Fond zdravstvenog osiguranja
GAS	Gradska agencija za saobraćaj
INTOSAI	Međunarodna organizacija vrhovnih institucija za reviziju
ISSAI	Međunarodni standardi vrhovnih institucija za reviziju
JN	Javne nabavke
JWGAA	Zajednička radna grupa za revizijske aktivnosti
KCCG	Klinički bolnički centar Crne Gore
KCS	Klinički centar Srbije
MDU	Ministarstvo državne uprave
MKOS	Ministarstvo kulture, omladine i sporta
MZ	Ministarstvo zdravlja
OECD	Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj
PDV	Porez na dodanu vrijednost
PPA	Paralelna revizija učinka
SJN	Savjet za javne nabavke
SNAO	Švedski državni ured za reviziju
UJN	Ured za javne nabavke
UNSCR	Rezolucija Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda
VRI	Vrhovna revizijska institucija
WS	Radionica
ZJN	Zakon o javnim nabavkama

Pozadina i uvod

Suradnja između vrhovnih revizijskih institucija (VRI) i Evropske unije i Evropskog revizorskog suda (ECA) uglavnom se odvija u okviru strukture Kontaktnog odbora. Ova struktura obuhvata sami Kontaktni odbor kojeg čine rukovodioci VRI zemalja EU i ECA-e, kao mreže i radne grupe za konkretna revizijska pitanja. Kontaktni odbor promovira i podržava saradnju između VRI zemalja kandidata i potencijalnih kandidata za članstvo u EU i VRI zemalja EU putem nekoliko inicijativa, od kojih se većina odvija u okviru Mreže VRI zemalja kandidata i potencijalnih kandidata za članstvo u EU i ECA-e. Pored prisustva rukovodilaca tih VRI na sjednicama Kontaktnog odbora u svojstvu posmatrača, Zajednička radna grupa za revizijske aktivnosti (JWGAA) promovira praktične aktivnosti saradnje manjeg obima.

O projektu paralelnih revizija učinka

Zajednička radna grupa za revizijske aktivnosti (JWGAA) uspostavljena je 2002. godine sa zadatkom da doprinese održavanju radnih veza i saradnje između VRI Kontaktnog odbora (EU) i Predsjedničke mreže (zemlje kandidati i potencijalni kandidati). Glavni cilj aktivnosti ove radne grupe je da omogući saradnju između postojećih i budućih VRI članica, da pruži podršku i pomogne razmjenu iskustava u procesu institucionalnog razvoja, tranzicije i pristupnih pregovora u okviru Poglavlja 32 (sposobnost preuzimanja obaveza iz članstva u oblasti finansijske kontrole). Aktivnosti JWGAA grupe uglavnom uključuju zajedničke radionice i seminare čiji domaćini su različite VRI.

Projekat paralelnih revizija učinak (PPA), u okviru aktivnosti koje provodi JWGAA, iniciran je 2014. godine (kao PPA 1), kada je fokus projekta bio na obuci i usmjeravanju VRI učesnica u projektu u praksu provođenja revizije učinka. Neki pojedinačni izvještaji o reviziji učinka su objavljeni, ali zbirni izvještaj o projektu se nije radio. Na osnovu iskustava iz ovog pilot projekta, u februaru 2016. godine pokrenut je PPA 2 projekat tokom konferencije koju je organizirala ECA u Luksemburgu. O okviru ovog projekta koji je trajao od aprila 2016. do septembra 2017. godine, VRI Albanije, Bosne i Hercegovine, Makedonije, Kosova*, Crne Gore i Srbije su provele paralelnu reviziju javnih nabavki, uz podršku ECA-e i Švedskog državnog ureda za reviziju (SNAO) koji kopredsjedava JWGAA radnom grupom. Sve VRI učesnice u projektu sprovele su paralelnu reviziju o javnim nabavkama i izradile izvještaj kojeg su predstavile nadležnim parlamentima u jesen 2017. godine.

PPA projekat je najveći projekat ovakve vrste koji je ikada sproveden u regiji Zapadnog Balkana. Svih šest VRI učesnica zajedno je radilo na zajedničkom cilju – utvrditi sistemske probleme u javnim nabavkama i predložiti nadležnim institucijama moguće načine na koje se ovi problemi mogu riješiti. Revizorski timovi su iz ovog procesa izvukli koristi iz zajedničkog rada i razmjene međusobnih iskustava iz svojih revizijskih okruženja koje karakteriše slično birokratsko i historijsko nasljeđe. Na ovaj je način stvorena snažna profesionalna mreža koja aktivno djeluje i izvan projekta, putem koje kolege savjetuju jedni druge i međusobno se druže.

PPA proces, po svim svojim karakteristikama, proveden je u skladu sa definicijom paralelne revizije propisanom standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI). Glavna razlika između paralelne i zajedničke ili koordinirane revizije jeste ta da paralelne revizije ne podrazumijevaju izradu jednog zajedničkog izvještaja, nego svaka VRI koja učestvuje u paralelnoj reviziji objavljuje svoj izvještaj. Revizijski proces vodi menadžment svake VRI za sebe, dok su tema, cilj i obim revizije slični (ili skoro isti). Prema INTOSAI-u (2016), postoje tri vrste saradničkih revizija u kojima od paralelnih do zajedničkih revizija stepen saradnje varira, kao što je to prikazano u narednoj tabeli.

Tabela 1: Karakteristike saradničkih revizija

	Parallel Audit	Coordinated Audit	Joint Audit
Tim	Revizorski timovi iz više VRI	Revizorski timovi iz više VRI	Zajednički revizorski tim
Cilj	Sličan ili djelimično isti	Sličan ili djelimično isti	Isti
Obim	Sličan	Sličan ili djelimično isti	Isti
Metodologija	Sličan	Sličan ili djelimično isti	Isti
Provođenje	Gotovo istovremeno	Istovremeno	Istovremeno
Izvještaj	Pojedinačni izvještaji	Pojedinačni izvještaji	Zajednički izvještaj
Evaluacija	Revizorski timovi iz više VRI	Revizorski timovi iz više VRI	Zajednički tim

PPA proces je pratio tipičnu strukturu procesa revizije učinka, sa karakteristikama navedenim u prvoj koloni tabele "Paralelna revizija". Održano je šest zajedničkih radionica (WS), od kojih je svaka bila posvećena specifičnoj projektnoj fazi, uz puno i aktivno učešće svih timova revizije učinka. Zaključna, sedma radionica o "naučenim lekcijama" provedena je individualno sa svakom VRI. Redoslijed i vremenski okvir procesa PPA radionica bio je sljedeći:

- WS1 Podgorica — April 2016 — Uvod i preliminarno planiranje projekta
- WS2 Priština — Juni 2016 — Planiranje revizije
- WS3 Štokholm — Septembar 2016 — Izrada predstudije
- WS4 Tirana — Decembar 2016 — Revizijska pitanja, kriteriji, prikupljanje
- WS5 Skoplje — Mart 2017 — Glavna studija, komunikacija sa subjektima
- WS6 Beograd — Juni 2017 — Finaliziranje prvog nacrta izvještaja i kontrola
- WS7 (individualno) — Jesen 2017 — Zaključci i naučene lekcije

Strukturno gledano, radionice (koje su obično trajale tri do četiri dana) su se sastojale od davanja komentara između timova (kolegijalni pregled) na nacrte revizijskih materijala uz podršku facilitatora iz ECA-e i SNAO-a. Ovime je svim timovima data prilika da se direktno uključe u svih šest revizija koje su se paralelno provodile. Ova vrsta kolegijalnog komentiranja rezultirala je razvijanjem zdravog takmičarskog duha među učesnicima, jer niko nije želio predstaviti nacrte lošeg kvaliteta ili dobiti negativne komentare na radionici.

Facilitatori su održali sesije obuke o pitanjima specifičnim za svaku od faza u procesu revizije. Ovo je uključivalo obuku po pitanju definisanja revizijskog problema, postavljanja revizijskih pitanja i razvijanja revizijskih kriterija, prezentiranja podataka i nalaza, itd. Pružanje obuke grupi VRI je više troškovno efikasno u odnosu na bilateralne projekte. Radionice, kao i vrijeme između njih, su korištene za direktno usmjeravanje timova i za pružanje podrške u svim pitanjima koja su zahtijevala posebnu pažnju. Nacrti svih dokumenata, materijali sa obuka i priručnici koji su tokom procesa izrađeni dostavljeni su putem e-maila i zajedničkog online foldera za razmjenu podataka koji je bez ograničenja bio dostupan svim timovima.

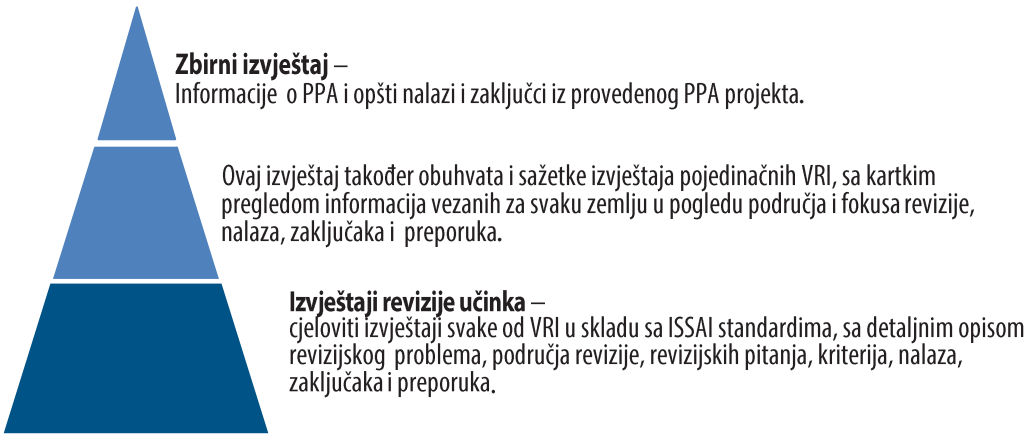
O Zbirnom izvještaju

Ova publikacija nije izvještaj o reviziji, nego opšta zbirka glavnih nalaza i zapažanja iz paralelne revizije učinka na temu javnih nabavki u regiji Zapadnog Balkana. Izvještaj se u potpunosti zasniva na šest izvještaja revizije učinka koje su objavile VRI koje su učestvovale u projektu, i ne sadrži ništa što nije objavljeno u okviru ovih šest pojedinačnih izvještaja (osim opštih referenci na druge javno dostupne podatke).

Pri izradi ovog zbirnog izvještaja, urednici su se isključivo oslanjali na ulazne podatke iz pojedinačnih izvještaja o reviziji bez prezentiranja dodatnih činjenica ili vlastitih tumačenja njihovih značenja. Sve činjenice iznesene u ovom zbirnom izvještaju proizilaze isključivo iz pojedinačnih šest izvještaja timova koji su radili na ovom projektu PPA. Urednici nisi provodili nikakva testiranja koja za cilj imaju provjeru činjenica (fact-checking) i ne odgovaraju za tačnost revizijskih dokaza. Procedure kontrole kvaliteta prepuštene su pojedinačnim VRI-ima. Urednici su organizovali informacije i sažetke izvještaja u skladu sa dogovorenom i usklađenom strukturom izvještaja kako bi se obezbijedila jasnost i čitljivost. Prilikom skraćivanja i lektorisanja izvještaja, urednici su nastojali sačuvati "ton" originalnih izvještaja o reviziji. VRI-ima je data mogućnost dostavljanja komentara na nacrt Zbirnog izvještaja, sa posebnim fokusom na sažetke vlastitih izvještaja.

Prema ISSAI standardima, kroz izvještaj o reviziji treba da se provlači "crvena nit" od revizijskih pitanja, preko nalaza, do preporuka revizije koje se upućuju relevantnim institucijama radi poduzimanja korektivnih mjera. Ovu strukturu uspješno slijedi svih šest objavljenih izvještaja koji sadrže sve detaljne informacije o predmetu revizije i konkretne dokaze za revizijske nalaze. Strukturu ovog Zbirnog izvještaja predstavlja svijetlo plava piramida na Slici 1:

Slika 1: Struktura izvještaja



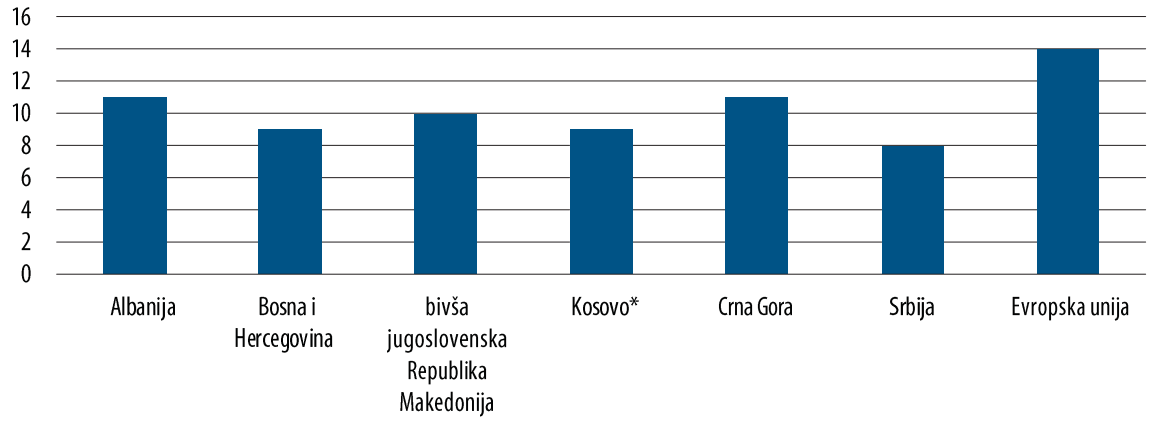
Svrha ovog Zbirnog izvještaja je da dodatno olakša razmjenu znanja i iskustava među VRI-ima koje su učestvovale u projektu, kao i da promovira koncept regionalne saradnje o pitanjima od opšteg interesa javnosti. Nadalje, cilj izvještaja je i da čitaoci sagledaju širu sliku i steknu razumijevanje opštih problema uočenih u oblasti javnih nabavki u javnom sektoru u cjelokupnoj regiji. Prekogranična saradnja je od presudnog značaja u procesu EU integracija, i zahtijeva transformaciju tradicionalne birokratske javne uprave u savremeniju – inovativniju i otvoreniju prema građanima i javnoj kontroli. Nadamo se da je završeni PPA projekat doprinijeo ovim pozitivnim promjenama, kako na nivou VRI, tako i na nivou relevantnih aktera u zemljama u kojima djeluju, te da će ovaj izvještaj služiti svrsi promovisanja otvorene komunikacije i saradnje.

Zašto revizija javnih nabavki?

Tema javnih nabavki veoma često je u fokusu rasprave u mnogim dijelovima svijeta. Prema OECD-u (2016), potrošnja na javne nabavke u prosjeku se kreće između 12% i 29% opšte javne potrošnje u zemljama članicama OECD-a, dok ova brojka na podnacionalnom i lokalnom nivou dostiže visokih 63%. Prema podacima Evropske komisije (2017), javne nabavke čine oko 14% bruto domaćeg proizvoda EU (oko 2000 milijardi eura godišnje). Čak i mali pomaci u pogledu troškovne efektivnosti u ovolikom obimu potrošnje mogu rezultirati značajnim uštedama novca poreznih obveznika. Imajući u vidu dati stepen ekonomske aktivnosti, proces javnih nabavki predstavlja jako važan alat za postizanje makroekonomskih i socijalnih ciljeva. Javne nabavke, ukoliko se valjano provode, mogu doprinijeti postizanju pametnog, održivog i inkluzivnog ekonomskog rasta (kako je navedeno u strategiji Evropa 2020) povećanjem efikasnosti javne potrošnje, omogućavanjem učešća malim i srednjim preduzećima, i pomaganjem kupcima da na bolji način iskoriste nabavke u cilju davanja podrške ostvarivanju zajedničkih društvenih ciljeva.

Podaci vezani za javne nabavke u regiji Zapadnog Balkana pokazuju da je njihov udio između 8% i 11% bruto domaćeg proizvoda, što sve zajedno, izraženo u apsolutnim vrijednostima, iznosi do 7,3 milijarde eura. Usporedni pregled je dat u narednom grafikonu.

Grafikon 1: Udio javnih nabavki u BDP-u u regiji Zapadnog Balkana



Izvor: Uredi za reviziju, statističke agencije i agencije za javne nabavke zemalja koje su predmet studije.

Visok udio javne potrošnje na javne nabavke podrazumijeva da je važno imati efikasan i troškovno efektivan sistem javnih nabavki. Navedeno dodatno ističe i činjenica da je region još uvijek u kasnom tranzicijskom razdoblju i da dijeli zajedničke slabosti javnog sektora.

Ozbiljne greške u javnim nabavkama vezanim za EU fondove bile su, i dalje su, jedne od najčešćih grešaka o kojima ECA izvještava u svojim godišnjim izvještajima. Grafikon u nastavku daje opšti pregled različitih grešaka koje je ECA uočila u 2015. i 2016. godini. Greške koje se odnose na javne nabavke istaknute su u crvenom okviru.

Grafikon 2: Doprinos ukupnoj procijenjenoj grešci po vrsti greške na nivou EU fondova u zemljama članicama



Izvor: Evropski revizorski sud.

Upravo zbog ovoga su strukturnim reformama, koje se strogo potrebne na putu ka EU integracijama, obuhvaćene i javne nabavke (poglavlje 5), i sve zemlje kandidati su u obavezi da usklade svoja zakonodavstva sa zahtjevima prava EU-a – uključujući i Zakon o javnim nabavkama EU-a. Ishod ovog procesa trebao bi biti jasan i transparentan sistem javnih nabavki, s prednostima savremenih tehnika nabavke, efikasnim i nezavisnim sistemima izvršenja i pravne zaštite, kompetentnim ugovornim organima i konkurentnim ponuđačima.

Početni indikatori problema vezanih za javne nabavke

Gledano iz perspektive ovih dugoročnih ciljeva, potrebno je još mnogo toga da se uradi kako bi se unaprijedila trenutna situacija u oblasti javnih nabavki u regiji Zapadnog Balkana. Brojni izvještaji istraživača, medija i nevladinog sektora često naglašavaju prevaru i korupciju kao glavni uzrok problema svojstvenih ovoj oblasti, a koji rezultiraju problemima u ispunjavanju onih funkcija u javnom sektoru koje zavise od nabavki. U svojim izvještajima o reviziji, VRI navode sljedeće opšte probleme koji se najčešće pojavljuju u sistemima javnih nabavki:

- *Neblagovremenost i nespremnost*; Ovo su opšte slabosti koje se odnose na kašnjenja u raznim koracima postupaka nabavke. Navedeno ponekad može ugroziti funkcionisanje institucija javnog sektora i njihovu sposobnost izvršavanja obaveza, bilo kratkoročnih - dovodeći u pitanje isporuku usluga građanima, ili dugoročnih – kao što su kašnjenja u realizaciji kapitalnih ulaganja. Ključna poruka bi, ukratko, bila: nedostatak pripreme je priprema za neuspjeh;

- *Primjena postupka direktnog sporazuma*; Ovaj postupak se vrlo često primjenjuje u situacijama u kojima dolazi do kašnjenja, pa su institucije primorane pokrenuti "hitni postupak" kako ne bi došlo do prekida u poslovanju. Ove postupke karakteriše nedovoljna transparentnost i generalno su manje troškovno efektivni i lošijeg su kvaliteta;

- *Poništenje tendera*; Ovo se dešava kada ponuđači koji nisu izabrani ulože žalbu pa su institucije primorane da poništе tender zbog proceduralnih grešaka. Ova slabost ima iste posljedice kao i gore navedeni problemi, ali može posebno ukazivati na nedostatak transparentnosti u procesu i propust sistema da osigura jednake mogućnosti za sve potencijalne ponuđače;

- *Najbolji omjer između cijene i kvaliteta nije uvijek postignut*; Ovo je jedan od tipičnih efekata neefikasnog sistema nabavki koji ima neželjene posljedice po budžet institucija koje se svakako bore da uravnoteže prihodovnu sa troškovnom stranom svog poslovanja. U oblastima koje podrazumijevaju pružanje direktnih usluga građanima – poput zdravstva, ovo može dovesti do nemogućnosti ispunjavanja potreba građana, do stvaranja dugih lista čekanja, itd.

Navedeno predstavlja opšti pregled najčešćih nalaza iz šest izvještaja o reviziji koji su također bili predmetom rasprave na različitim radionicama tokom trajanja PPA procesa. Ova pitanja su uglavnom zajednička i prepoznata su u mnogim izvještajima i evaluacijama nabavki.

Moglo bi se reći da savršen sistem javnih nabavki, koji bi bio u potpunosti imun na sve gore pobrojane probleme, ne postoji – čak i sa svim EU direktivama o javnim nabavkama i pravnoj zaštiti. Međutim, uspostavljanje savremenih mehanizama i alata zasigurno može doprinijeti sprječavanju grešaka i ublažavanju posljedica takvih grešaka. Prosto prepisivanje zakonodavstva iz jednog okruženja u drugo ne znači neposredno i potpuno efektivno rješenje problema. Za unaprjeđenja treba vremena i dio su postepenog procesa. Čak i na nivou EU-a, ovo je proces koji traje, sa periodičnim izmjenama zakonodavstva koje uključuju, na primjer, najnoviju sudsku praksu, direktive iz oblasti zaštite okoliša, i oblast e-nabavki koja se stalno širi.

Temeljem navedenih argumenata, VRI u regiji Zapadnog Balkana su se odlučile za temu javnih nabavki kao predmet njihovog prvog projekta paralelnih revizija na regionalnom nivou. Cilj ovih nastojanja je podrobnije analizirati gore opisana pitanja – otkriti što su stvarni uzroci i korijeni problema, te rasvijetliti moguća rješenja. Regionalna perspektiva projekta daje posebnu vrijednost, pružajući širu sliku i obrađujući ista pitanja iz različitih aspekata – sa stajališta svake VRI učesnice u projektu. Očekivani ishod projekta jeste pružanje utemeljenih inputa sa širim pogledom na predmetna pitanja zakonodavcima i ostalim akterima uključenih u proces reforme javne uprave.

Opis područja i fokusa revizije

Prvi korak u procesu revizije učinka obično je napraviti razliku između uzroka i njihovih posljedica. Što se tiče pitanja opisanih u prethodnom poglavlju, možemo reći da su to posljedice proceduralnih i sistematskih problema. Ukoliko stvari sagledamo iz više perspektive, posljedice na društvenom nivou su takve da građani ne dobijaju usluge koje će se finansirati iz prikupljenih poreza, zbog čega je angažman VRI u vidu revizije ključan. Na nivou javne uprave, posljedice se ogledaju u neefikasnom upravljanju javnim sredstvima, koje, na kraju krajeva, opet snose građani. Dubljom analizom dolazimo do stvarnog revizijskog problema, što je i tema predmetne revizije - proces javnih nabavki.

Proces nabavke može se podijeliti u nekoliko glavnih uzastopnih koraka koje provode nadležni organi. Svaki korak može podrazumijevati podprocese, može zahtijevati ispunjenje određenih preduslova, i posebnih uslova koje se traže od predmeta nabavke. Međutim, ovi glavni koraci su zajednički za sve procese nabavki u svakoj zemlji (Tabela 2).

Tabala 2: Koraci u procesu nabavke

Faza	Korak	Opis
PRIPREMA I PLANIRANJE	Strateški plan nabavke	*Na osnovu svog poslovanja i aktivnosti, institucije procjenjuju buduće potrebe za različitim robama i uslugama, kao i svoje prioritete.*
	Istraživanje tržišta	*Na osnovu procijenjenih potreba za robama i uslugama, pristupa se istraživanju tržišta kako bi se utvrdila dostupnost, procijenili troškovi, itd.*
	Dugoročno i kratkoročno planiranje	*Izrađuju se dugoročni i kratkoročni planovi nabavke, sa procijenjenim budžetom i vremenskim okvirom, troškovi tokom očekivanog životnog vijeka proizvoda ili usluge, itd. ovaj korak uključuje i procjenu rizika.*
	Odabir pristupa nabavci	*Odabir najadekvatnije metode nabavke (konkurentski zahtjev, otvoreni postupak, direktni sporazum, itd.), uzimajući u obzir efikasnost, troškovnu efektivnost i kvalitet.*
	Tender specification drafting	*Jasna specifikacija roba i usluga, minimalni standardi kvaliteta, zahtjevi od potencijalnih ponuđača, itd.*
PROCES NABAVKE	Poziv na dostavu ponude ili direktni sporazum	*Objava obavještenja o nabavci ili poziv na pregovarački postupak. Svaki potencijalni ponuđač mora imati jednake mogućnosti za dodjelu ugovora.*
	Otvaranje ponuda	*Sve ponude se otvaraju u isto vrijeme, javno, kako bi svi ponuđači imali uvida u sadržaj svih ponuda.*
	Ocjena ponuda	*Sve ponude se ocjenjuju u odnosu na kvalifikacije ponuđača i kvalitet roba i usluga prema specifikacijama iz tenderske dokumentacije.*
	Žalbeni rok	*Nakon odabira najpovoljnije ponude, ostavlja se rok ostalim ponuđačima radi ulaganja eventualnih žalbi.*
	Finaliziranje sporazuma/ ugovora	*Organ nadležan za nabavku finalizira i potpisuje ugovor sa najboljim ponuđačem.*
KORIŠTENJE	Realizacija ugovora	*Odabrani ponuđač isporučuje robe i usluge, koje ugovorni organ naknadno plaća, u skladu sa ugovorom.*
	Monitoring, naknadno praćenje i naučene lekcije	*Organ nadležan za proces nabavke dokumentuje cijeli proces, što će se koristiti kao referenca za buduće nabavke.*

Svaki od gore pobrojanih koraka ima svoju svrhu. Ukoliko se neki od koraka ne provede valjano, isto može uticati na ishod cjelokupnog procesa. Riječ "valjano" u ovom slučaju zapravo predstavlja kriterij dobre ili najbolje prakse koji osigurava uspješan ishod ukupnog procesa. Odstupanja od ovih kriterija mogu na kraju dovesti do različitih vrsta problema. Isti se princip primjenjuje i na pitanja koja su definisana kao glavni problemi u šest revizija provedenih u okviru ovog PPA projekta.

Ovi proceduralni koraci definisani su tokom početne faze planiranja revizije i tokom predstudijske faze PPA projekta. Tokom početne analize problema, svih šest VRI je odlučilo da provede reviziju dva glavna proceduralna koraka koja su od ključne važnosti za ukupni ishod cjelokupnog procesa nabavke – faza planiranja i faza monitoringa i praćenja procesa – čime je ova revizija poprimila karakteristike prave paralelne revizije. Međutim, uslijed različitosti u pojedinim zemljama i uslijed različitih prioriteta i očekivanja relevantnih aktera, svaki revizorski tim je proveo i reviziju drugih koraka u okviru vlastitih revizija. Po pitanju vremenskog okvira, sve revizije su obuhvatile period 2015. i 2016. godine (Tabela 3).

Tabela 3: Fokus revizije prema VRI koje su učestvovale u PPA projektu

		Albanija	Bosna i Hercegovina	Kosovo*	Makedonija	Crna Gora	Srbija
	Fokus/obim revizije:	**Centralna vlast**	**Centralna vlast**	**Centralna i lokalna vlast**	**Lokalna vlast**	**Zdravstvo**	**Centralna vlast**
PRIPREMA I PLANIRANJE	Strateški plan nabavke			✓	✓	✓	✓
	Istraživanje tržišta		✓		✓	✓	✓
	Dugoročno i kratkoročno planiranje	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Odabir pristupa nabavci	✓	✓				✓
	Izrada tenderske dokumentacije		✓	✓	✓	✓	✓
PROCES NABAVKE	Poziv za dostavu ponude/direktni sporazum	✓	✓				✓
	Otvaranje ponuda						
	Ocjena ponuda						✓
	Žalbeni rok						
	Finaliziranje ugovora			✓			✓
PRIMJENA	Realizacija ugovora			✓			
	Monitoring, naknadno praćenje i naučene lekcije	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Iza ovakvog pristupa se krije ideja da se revizijski resursi fokusiraju na ona pitanja koja mogu imati najvećeg uticaja na sveukupni ishod procesa nabavke. Proceduralna pitanja – kao što je ostavljanje odgovarajućeg roka za ulaganje žalbi – također mogu imati uticaja, no, pitanje valjane pripreme i planiranja jeste pitanje od kojeg svi ostali koraci zavise. Stoga ovo pitanje ima mnogo više uticaja na ukupni ishod procesa. Revizijom ovog koraka obrađuju se i svi ostali koraci. Isto tako, efektivno praćenje i monitoring mogu imati veliki autokorektivni učinak na sistemskom nivou, pa i revizija takvog pitanja može imati dugoročne koristi po cjelokupni sistem javnih nabavki.

Kriterij revizije

Opšti kriteriji revizije primijenjeni u PPA su zasnovani na glavnim opštim principima i ciljevima sistema javnih nabavki. Svaka VRI dodatno razvija detaljnije kriterije za reviziju i uključuje okolnosti specifične za državu. Svaki korak procesa opisan u Tabeli 3 služi istoj svrsi:

- Jednaka mogućnost za sve ponuđače znači da ne postoji diskriminacija osim na osnovu cijene i kvaliteta robe, radova ili pruženih usluga. Svako ima istu šansu da dobije ponudu na osnovu tendera i fer konkurencije. Ovo dalje podrazumijeva da proces mora biti potpuno transparentan, fer i otvoren;
- Kvalitet je na zadovoljavajućem nivou, što znači da bi država trebalo da bude u stanju da dobije potrebnu robu, radove ili usluge, koje su dobrog kvaliteta i zadovoljavaju njihove potrebe na optimalnom nivou;
- Troškovna efikasnost znači da se postigne najniža moguća cijena, ali ne na račun optimalnog kvaliteta;
- Vremenska efikasnost znači da proces javne nabavke treba da bude zaključen u optimalnom vremenu bez odlaganja, tako da institucije dobiju neophodne radne resurse na vrijeme kako bi mogle poslovati bez prekida;
- Troškove procesa bi trebalo svesti na minimum, tj. institucije zadužene za javne nabavke ne bi trebale da posvećuju previše svojih resursa za sprovođenje nabavke.

Svi ovi aspekti se mogu posmatrati kroz reviziju usklađenosti, finansijsku i reviziju učinka. Revizija usklađenosti bi provjeravala da li je poslovanje usklađeno sa zakonima i propisima (uključujući detaljne administrativne zahtjeve) i da li postoje dokazi za prevaru i korupcije. Finansijska revizija bi provjeravala da li su finansijski izvještaji tačni i da li sistem interne kontrole funkcioniše kako bi trebalo.

Cilj pristupa revizije učinka u PPA projektu bio je da se provjeri da li su ispunjeni principi ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti i, ukoliko nisu, zašto nisu. Ukratko, nije dovoljno pridržavati se zakona; potrebno je takođe postići namjere koje stoje iza zakona i propisa koji regulišu ovaj proces. Ako je učinak otežan zbog regulative, organizacione strukture i sl., tada revizija učinka ima za cilj da objasni i preporuči pregled trenutnih prepreka za poboljšanje ovog učinka.

Detaljni procesni koraci, zahtjevi i uslovi propisani u zakonodavstvu imaju za cilj da postignu gore navedene glavne principe. Međutim, veoma često se oni samo tiču ispunjavanja svih koraka, umjesto osiguravanja njihove efektivnosti i pozitivnog uticaja na ishode.

U ovom kontekstu, svrha valjanog planiranja jeste da se osigura da se poslovne potrebe institucija pravilno procjenjuju i da se tržište istražuje kako bi se identifikovale raspoložive zalihe potrebne robe i usluga na osnovu čega se priprema budžet i vremenski okvir. Tek kada su početne informacije pravilno prikupljene, svi kasniji koraci mogu biti pravilno planirani i sprovedeni. Cijeli proces mora biti dokumentovan sa svim relevantnim informacijama. Interni (ili eksterni) procjenjivač treba da postavi pregled mogućih uzoraka problema koji su nastali i da postavi osnove za korektivne mjere kako bi se spriječilo ponavljanje istih grešaka.

Ključni opšti nalazi: "šira slika"

U suštini, nalazi revizije učinka identifikuju odstupanja od utvrđenih kriterija. Kao posljedica toga, takva odstupanja imaju negativan uticaj na ukupni ishod – u ovom slučaju, rezultat procesa javnih nabavki. Sve VRI su sprovele detaljne analize odstupanja i problema u sopstvenom okruženju i prezentovale su nalaze u svojim izvještajima o reviziji. Postoje razlike u obimu revizije među VRI učesnicama, zavisno od okruženja i načina na koji su identifikovani problemi međusobno povezani, zbog različitih uloga i odgovornosti subjekata, načina na koji su državne institucije sprovodile različite korake i načina na koji su se nadležni organi bavili problemima.

Opšte rečeno, međutim, može se reći da su svi problemi koji su identifikovani i opisani u šest izvještaja prilično česti i mogu se u većoj ili manjoj mjeri pronaći u cijelom regionu koji je pokriven ovom revizijom. Ova činjenica je sama po sebi zaključak i predstavlja važnu dodanu vrijednost sprovođenja ovog projekta paralelne revizije. Ona također otvara i mogućnosti daljeg istraživanja u ovoj oblasti.

Dvije glavne oblasti revizije – planiranje i praćenje – i nalazi koji se odnose na njih, mogu se prezentovati na sljedeći način:

- **Cjelokupno planiranje javnih nabavki nije pravilno sprovedeno.**

  - Buduće potrebe nisu procijenjene na blagovremen i sveobuhvatan način. Iz tog razloga, institucije ne posjeduju glavne inpute kako bi pravilno pripremile i na blagovremen način pokrenule nabavku roba i usluga koje su im potrebne za rad;
  - Istraživanje tržišta nije sistematski sprovedeno i dokumentovano. Ovo predstavlja važan input za sve naredne korake nabavke, a ako se to ne učini, to znači da ne postoje odgovarajući inputi za analizu rizika, odabir pravilnog pristupa nabavci, procjenu budžeta, planiranje vremenskih rokova, itd.;
  - Problemi sa pripremom tenderske specifikacije uključuju nepravilno definisanje karakteristika predmeta nabavke – kao što su minimalni tehnički uslovi, detalji o uslovima izgradnje predloženih objekata, očekivani troškovi životnog vijeka, itd. Iz tog razloga, teško je nabaviti robu, radove ili usluge koje ispunjavaju neophodne uslove, a to često može rezultirati ponavljanjem tendera, prekoračenjem budžeta, dodavanjem aneksa na ugovore, itd.;

- **Sistem monitoringa / kontrole i praćenja nije efikasan.**

  - Sistem monitoringa i kontrole procesa nabavke je važna funkcija koja može poslužiti kao sredstvo za pravovremene korektivne mjere i može spriječiti nedostatke u sveukupnim ishodima. Ova funkcija je često nerazvijena;
  - Sistem praćenja nije razvijen, tako da institucije ne mogu da iskoriste iskustva i lekcije naučene na osnovu izvršenih postupaka kako bi blagovremeno preduzele korektivne mjere u novim postupcima.

Neki od revizorskih timova također su posebno naglasili da korijen problema leži u nerazvijenosti sveobuhvatnog zakonodavstva, procedura i institucionalnog okvira. To je rezultiralo nedostatkom preciznih definicija uloga i odgovornosti koje su onemogućile institucijama da pravilno ispune svoje uloge.

Ključni opšti zaključci PPA projekta

Ključni opšti zaključak ovog PPA projekta jeste da se sveukupni problemi u javnim nabavkama u regiji Zapadnog Balkana mogu povezati sa lošim planiranjem i lošom pripremom procesa javnih nabavki. Revizija je pokazala da nedostatak procjene budućih potreba na valjan i blagovremen način, kao i nedostatak sprovođenja odgovarajućeg istraživanja tržišta i pripreme jasne tenderske specifikacije, predstavlja uzrok mnogih problema koji se javljaju u kasnijoj fazi. Iz ovog razloga se često javljaju kašnjenja, pogrešne isporuke, neodgovarajuće snabdijevanje roba, radova i usluga, poništavanje tendera, kao i nemogućnost realizacije ugovora na efektivan način sa dobavljačima.

Kašnjenja u procesu često dovode do zahtjeva za pokretanje hitnih postupaka nabavke kako bi se izbjeglo dalje odlaganje. Međutim, takvim postupcima prirodno nedostaje transparentnost i nisu u potpunosti ekonomični. Ponuđači koji ne dobiju priliku da učestvuju na takvim tenderima mogu podnijeti žalbe i, iz tog razloga, nadležni organi mogu biti primorani da poniše postupak javne nabavke i započnu novi. Ovo prouzrokuje dalja kašnjenja. Lanac uzroka i posljedica je povezan i rasprostranjen, sa krajnjim efektom ugrožavanja funkcionisanja institucija i njihovog blagovremenog i zadovoljavajućeg pružanja usluga građanima.

Dalje, nedostatak valjanog praćenja i monitoringa nabavke podrazumijeva da nije stvorena osnova za postepeno poboljšanje. Iste greške se ponavljaju iz godine u godinu. Naučene lekcije nisu dokumentovane i podijeljene među kolegama. Stoga, državne institucije nemaju priliku da se razvijaju učenjem iz sopstvenih grešaka ili iz grešaka drugih institucija javne uprave.

Međutim, moramo naglasiti da nisu svi nedostaci u javnim nabavkama povezani sa samo ova dva glavna problema. Postoje i drugi problemi izvan opsega ove revizije i postoje i drugi načini i mehanizmi za poboljšanje sistema i otklanjanje svojestvenih problema, posmatrano kako iz ove PPA revizije, tako i iz drugih istraživanja. Međutim, generalni zaključak je da bi poboljšanja u ovim dvjema ključnim tačkama - poboljšano planiranje i monitoring i praćenje - moglo stvoriti osnovu za efikasniji i isplativiji proces javnih nabavki.

Može se tvrditi da postoji potreba da se direktno naglasi problem korupcije koja je česta tema medija i nevladinog sektora u regionu. Međutim, trebalo bi biti jasno da glavna uloga revizije učinka nije praćenje pojedinačnih slučajeva korupcije, već da se identifikuju i predlože eventualna sistemska poboljšanja koja bi otežala neprimjereno ponašanje. VRI, učesnice projekta, snažno vjeruju da nalazi, zaključci i pojedinačne preporuke na nivou zemalja učesnica doprinose ovom opštem cilju.

Sažetci pojedinačnih izvještaja VRI

Svaki od šest sažetaka prati sljedeću strukturu:

1. Uvod
2. Šta je bio predmet naše revizije?
3. Koji je obim i koji je cilj revizije?
4. Kakvi su naši nalazi?
5. Šta možemo zaključiti?
6. Šta preporučujemo?

Albanija

Vrhovna državna kontrola
Odjeljenje za reviziju učinka

Pretjerana upotreba pregovaračkog postupka u procesu javnih nabavki bez prethodnog objavljivanja javnog poziva

Revizorski tim:
Rinald Muça, šef Sektora, supervizor tima
Alfred Zylfi, viši revizor, član tima
Elfrida Agolli, mlađi revizor, član tima

Uvod

Efektivni sistem javnih nabavki doprinosi odgovarajućem upravljanju javnim sredstvima. Takav sistem može predstavljati strateški mehanizam koji pomaže da se ostvare ekonomski i socijalni ciljevi.

U skladu sa albanskim zakonom, glavni ciljevi javnih nabavki jesu konkurentnost, podjednak pristup, odsustvo diskriminacije i transparentnost. Cilj je garantovati optimalno pružanje javnih dobara, usluga i radova po najboljoj cijeni i kvalitetu. Revizija je identifikovala brojne izazove u vezi sa adekvatnim funkcionisanjem javnih nabavki:

1) česte promjene zakona o javnim nabavkama;

2) različita tumačenja zakona od strane državnih službenika;

3) procedure nisu usklađene unutar institucija, odnosno za slična dobra;

4) problemi prilikom donošenja odluka o gornjem limitu za potrošnju;

5) nedostatak stručnosti u upravljanju postupkom javne nabavke (visoka fluktuacija zaposlenih, manjak obuke i iskustva (npr. kod tehničkih kriterija), korištenje elektronskog sistema za javne nabavke).

Tokom perioda od 2010-2016. godine, oko 30% svih postupaka javnih nabavki u Albaniji sprovedeno je uz korištenje pregovaračkog postupka. Ti postupci su korišteni za nabavku lijekova (28%), sigurnosnih dobara (14%) i hrane (10%). Ta strateška dobra, neophodna za osnovno funkcionisanje države Albanije, činila su 64% svih pregovaračkih postupaka.

Stoga, adekvatno korištenje i sprovođenje pregovaračkih postupaka je od ključnog značaja za budžet Albanije, koji je suočen sa visokim deficitom. U interesu albanskih građana je da se obezbijedi efektivna i efikasna nabavka dobara, radova i usluga, s obzirom da to direktno utiče na dostupnost i cijene strateških dobara i usluga, poput lijekova, hrane i puteva.

Da bi nabavka dobara, radova i usluga bila efikasna i efektiva, potrebna je dobra koordinacija između četiri glavna stuba ovog sistema:

1) pravni okvir zajedno sa detaljnim propisima;

2) institucionalni okvir;

3) operativna faza i upravljanje javnim nabavkama;

4) sistem za kontrolu, praćenje i integritet.

Albanski sistem javnih nabavki uključuje tri tijela. Zakonodavstvo koje uređuje javne nabavke sprovodi se od strane Agencije za javne nabavke koja predstavlja centralno tijelo koje koordinira sistemom javnih nabavki u Albaniji, i pruža podršku za sprovođenje postupka nabavki. Odbor za javne nabavke je tijelo koje se bavi žalbama na postupke nabavki, tokom postupka nabavki. Naručilac je odgovoran za sprovođenje postupka.

Šta je bio predmet naše revizije? Koji su obim i ciljevi revizije?

Postupak javnih nabavki "Pregovaranje bez prethodnog objavljivanja javnog poziva" (u daljem tekstu: "pregovarački postupak") jeste, uslijed svoje specifične prirode, jedan od manje transparentnih postupaka nabavki, u kojem je konkurencija ograničena. U Albaniji, oko 30% svih javnih nabavki sprovodi se uz korištenje tog postupka, čime se uvećava rizik da nacionalni budžet neće biti korišten transparentno. Stoga smo reviziju fokusirali na ovu vrstu postupka javnih nabavki.

Glavni cilj ove revizije bio je procijeniti da li je pregovarački postupak transparentan, bez diskriminacije i da li obezbjeđuje podjednak tretman privatnih subjekata. Naši revizijski kriteriji izvedeni su iz zakona i propisa (uglavnom zakona o javnim nabavkama), smjernica, pravila koja se primjenjuju, uputstava i uspostavljenih najboljih praksi.

Da bismo analizirali gore-navedeno, izvršili smo reviziju određenog broja institucija, poput Agencije za javne nabavke; preduzeća Putevi Albanije i regionalne direktorate; Generalnog direktorata bolničkog centra "Majka Tereza" u Tirani; regionalnih bolnica (Skadar, Kukeš, Debar, Berat, Saranda); opština sa najvećim sredstvima potrošenih za nabavke.

Metodi korišteni za prikupljanje dokaza uglavnom su bili pregled dokumentacije i fizički dokazi, intervjui sa rukovodstvom i zaposlenima, kvantitativne i kvalitativne analize, ocjena sistema javnih nabavki i poređenje sa nacionalnim standardima ili drugim najboljim praksama.

Kakvi su naši nalazi?

Grupisali smo naše nalaze oko navedena četiri stuba sistema javnih nabavki.

1) Pravni okvir zajedno sa detaljnim propisima:

   - Albansko zakonodavstvo u oblasti nabavki još uvijek nije u potpunosti usklađeno sa pravnim tekovinama EU u ovoj oblasti. Agencija za javne nabavke (AJN) ne posjeduje podatke o stepenu usklađenosti postojećeg zakona sa pravnim tekovinama;
   - Zakon o postupku javnih nabavki nije usklađen sa zakonodavstvom o finansijskom upravljanju. To uvećava mogućnost nepotrebnog korištenja pregovaračkog postupka, koji je po svojoj prirodi manje transparentan.
   - Zakonodavstvo u oblasti javnih nabavki omogućava korištenje pregovaračkog postupka u slučajevima koji se označavaju kao hitni. Zakon omogućava 12 različitih mogućih razloga da bi se slučaj označio kao hitan. Na primjer, jedan od njih jeste da je nabavka potrebna na početku godine, posebno za ključna, hitna dobra poput hrane i lijekova. S obzirom da uobičajeni postupak nabavki može da se inicira samo pošto se relevantni budžet prenese naručiocu (što se obično ne dešava prije marta), pregovarački postupak se veoma često koristi umjesto uobičajenog postupka.

2) institucionalni okvir:

   - Uspostavljeni institucionalni okvir koji obuhvata naručioca, Agenciju za javne nabavke i Komisiju za javne nabavke, jeste odgovarajući, iako postoje manjkavosti u funkcionisanju okvira;

3) Operativna faza i upravljanje javnim nabavkama;

- Naša analiza je pokazala da, prilikom odabira uspješnih ponuda, trenutni sistem ne reflektuje u potpunosti principe odsustva diskriminacije i podjednakog tretmana, transparentnosti u postupcima javnih nabavki i podjednak tretman u pogledu zahtjeva i odgovornosti ponuđača;
- Elektronski sistem se ne koristi uvijek u pregovaračkom postupku, čak i u slučajevima kada bi to bilo moguće i odgovarajuće. Time se smanjuje transparentnost postupka javnih nabavki.

4) kontrola, praćenje i integritet:

- Identifikovali smo slučajeve koji uključuju različita tumačenja zakona o postupcima javnih nabavki, posebno pregovarački postupak, na nivou AJN, državne uprave i pravosuđa;
- Praćenje se vrši, ali bez smjernica. Efektivnost praćenja je ugrožena smanjenim korištenjem dostupnog elektronskog sistema.

Šta možemo zaključiti?

Na osnovu naše provjere, možemo da zaključimo da se, u načelu, pregovarački postupak koristi veoma često - oko 30% svih javnih nabavki se sprovodi korištenjem pregovaračkog postupka. To je uglavnom posljedica sljedećeg:

1) Pregovarački postupak se često koristi time što se "široko" tumače razlozi za hitnost slučaja;

2) Elektronski sistem se ne koristi često u pregovaračkom postupku, čak i u slučajevima kada bi to bilo moguće i odgovarajuće. AJN ne prati efektivno ovo pitanje;

3) Zakon o postupku javnih nabavki nije potpuno usklađen sa zakonodavstvom o finansijskom upravljanju;

4) Nema konkretnog ili detaljnog uputstva o koracima, rokovima i mjerama koje naručilac treba da primjeni kada koristi pregovarački postupak;

5) Nema smjernica za praćenje postupaka javnih nabavki.

Šta preporučujemo?

Da bi se pregovarački postupak načinio efikasnijim i efektivnijim, uključujući i ciljano korištenje, preporučujemo da AJN:

1) Riješi probleme u vezi sa dodjelom statusa hitnosti slučajevima od strane ekonomskih subjekata i da lobira za izmjenu zakona u cilju smanjenja broja tih slučajeva i pratećih problema;

2) Uskladi Zakon o postupcima javnih nabavki i zakonodavstvo o finansijskom upravljanju, u saradnji sa Ministarstvom finansija;

3) Promoviše upotrebu elektronskog sistema za javne nabavke za pregovarački postupak, da bi se povećala transparentnost;

4) Izradi konkretno uputstvo za korištenje pregovaračkog postupka, sa detaljnim opisom koraka, rokova, dokaza o specifikaciji standarda i tehničkoj specifikaciji;

5) Izradi smjernice, u saradnji sa relevantnim ministarstvima, u svrhu praćenja postupaka javnih nabavki.

Bosna i Hercegovina

Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovina

Blagovremenost postupaka javnih nabavki u institucijama Bosne i Hercegovine

Revizorski tim:
Jasmina Okanović, revizor – vođa tima
Milan Milović, revizor
Hrvoje Tvrtković, rukovodilac Odjela revizije učinka

Uvod

Vrijednost javnih nabavki na nivou institucija Bosne i Hercegovine (BiH) u protekle tri godine iznosila je više od 220 miliona eura (ova brojka ne uključuje lokalni i entitetski nivo vlasti). U prosjeku, godišnji iznos javnih nabavki na nivou institucija BiH iznosi najmanje 15% godišnjeg budžeta institucija BiH. Sistem javnih nabavki ima zadatak da osigura da se robe, radovi i usluge nabave po najpovoljnijim uslovima uz zadovoljavajući nivo kvaliteta. Međutim, brojni su problemi u BiH u ovoj oblast na koje ukazuju nevladine organizacije i mediji, kao i eksterna finansijska revizija. Najčešće su ovi problemi vezani za blagovremenost nabavljanja potrebnih roba, usluga i radova.

Koliko je važna blagovremenost u javnim nabavkama najbolje se moglo vidjeti proteklih mjeseci kada građani BiH nisu mogli na vrijeme dobiti pasoše, kao i kod kašnjenja u realizaciji ugovora za nabavku goriva za Ministarstvo odbrane, gdje su stručnjaci izjavljivali da je ugrožena spremnost Oružanih snaga BiH, posebno u situacijama pružanja pomoći civilnom stanovništvu u vrijeme požara i poplava. Neblagovremenost u provođenju javnih nabavki direktno utiče na efikasnost upravljanja budžetskim sredstvima, a u većini slučajeva, ima i negativne efekte za građane, koji su novac za finansiranje institucija izdvojili kako bi od njih dobili efikasnu i blagovremenu uslugu.

Nakon predstudijskih istraživanja, revizioni tim je utvrdio da postoje problemi i slabosti u pogledu blagovremenog provođenja javnih nabavki. Zbog navedenog, a imajući u vidu važnost javnih nabavki za normalno funkcionisanje institucija - što direktno ili indirektno utiče i na građane - revizorski tim je odlučio ispitati u kojoj mjeri ovaj problem postoji i koji su uzroci za takvo stanje. Namjera je dati odgovarajuće preporuke s ciljem otklanjanja slabosti i postizanja većeg stepena blagovremenosti.

Šta je bio predmet naše revizije? Koji su obim i ciljevi revizije?

Predmet revizije su postupci javnih nabavki u institucijama BiH, s fokusom na mjere i aktivnosti koje se poduzimaju tokom planiranja i provođenja istih radi promoviranja blagovremenosti.

Revizija je provedena u nekoliko institucija BiH i obuhvatila je trogodišnji period of 2014. do 2016. godine, a u nekim slučajevima i periode prije ili poslije navedenog. Revizija nije obuhvatila ispitivanje opravdanosti odobrenih sredstava za javne nabavke, niti ostale probleme koji postoje u javnim nabavkama, s obzirom na to da je u ovoj studiji fokus usmjeren na blagovremenost planiranja i provođenja javnih nabavki.

U cilju sagledavanja razloga kašnjenja javnih nabavki u institucijama, analizirano je 77 postupaka javnih nabavki koje su kasnile u devet institucija BiH koje su odabrane za uzorak revizije.

Cilj revizije je ukazati na glavne uzroke koji dovode do neblagovremenog provođenja postupaka javnih nabavki u institucijama BiH i ukazati na ekonomske i druge posljedice ovakvog kašnjenja, te na osnovu nalaza revizije, dati preporuke čijom bi se implementacijom ovo kašnjenje smanjilo.

Kakvi su naši nalazi?

Prezentovani nalazi se odnose na uzroke neblagovremenosti i kašnjenja, kao i posljedice takvog stanja. Nalazi su predstavljeni kao odstupanja od uspostavljenih kriterija revizije za blagovremeno planiranje i provođenje javnih nabavki. Kriteriji su uspostavljeni od strane Ureda za reviziju, na osnovu procjene revizorskog tima, zakonskoj i podzakonskoj regulativi i stručnim studijama.

Utvrđeno je šest osnovnih uzroka kašnjenja u fazama planiranja i provođenja postupaka javnih nabavki. U narednoj tabeli predstavljeni su osnovni uzroci, na temelju ukupno 77 revidiranih nabavki u devet institucija:

Tabela 1: Uobičajeni uzroci neblagovremenosti u javnim nabavkama

Slabosti u planiranju	*Nedostatak adekvatnog istraživanja tržišta*	*Kasno pokretanje postupka*	*Kasno preduzimanje aktivnosti nakon Odluke o pokretanju postupka*	*Slabosti tenderske dokumentacije*	*Izostanak evaluacije i aktivnosti na unapređenju procesa*

Uobičajeni uzroci neblagovremenih javnih nabavki uočenih tokom revizije rezultat su odstupanja od uspostavljenih revizijskih kriterija. Navedeni uzroci su, u manjoj ili većoj mjeri, uočeni kod svih institucija iz uzorka. U većini slučajeva konačno kašnjenje je rezultat kumulativnog djelovanja navedenih razloga.

Prema rezultatima analize internih pravilnika kod institucija iz uzorka, sveobuhvatan proces planiranja nije propisan za institucije. Samo u tri od devet institucija iz uzorka je detaljnije propisan način planiranja javnih nabavki i segregacija dužnosti u planiranju. Nijedna institucija nije utvrdila prioritete prilikom izrade plana javnih nabavki.

Planovi nabavki se ne razrađuju u planove aktivnosti sa utvrđenim nosiocima aktivnosti i rokovima za sve korake. Ne postoji baza podataka koja bi ukazivala na istek postojećih ugovora i rokove za zaključenje novih ugovora o nabavci.

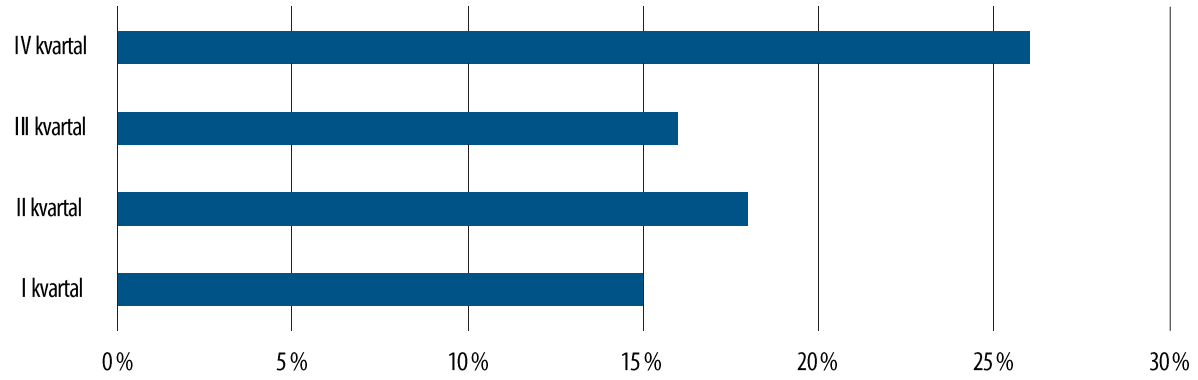
Nijedna institucija iz uzorka nije uspjela dokumentovati proces planiranja i izrade plana javnih nabavki koji bi uključivao analizu rizika i utvrđene moguće rizike koji se u nabavci mogu javiti.

Analizi tržišta se ne pristupa na sveobuhvatan način, te institucije ne pridaju značajniju pažnju na sve specifičnosti nabavke i na raspoloživost različitih opcija za utvrđene potrebe. Nedostatak adekvatne analize tržišta jedan je od glavnih uzroka kašnjenja u 22% nabavki u fazi provođenja.

Uočene su, u određenim slučajevima, značajne razlike između roba i usluga koje su stvarno nabavljene u odnosu na one koje su prvobitno planirane. Kod svih institucija iz uzorka su uočene stavke koje uopšte nisu bile obuhvaćene planom nabavki.

Čak 89% postupaka nabavki nije završeno u skladu s planiranim rokom za završetak, što govori o slabostima planiranja i dovodi u pitanje smisao istog.

Grafikon 1: Kasno pokretanje postupaka javnih nabavki



Kao što se vidi iz grafikona, većina analiziranih postupaka pokrenuta je u posljednjem kvartalu godine, pa je praktično nemoguće istu završiti do kraja budžetske godine. Veliki su rasponi unutar faze provođenja postupaka javne nabavke, od momenta donošenja odluke o pokretanju postupka do momenta zaključenja ugovora.

Tenderska dokumentacija je, u 11 ispitanih slučajeva, bila direktni razlog poništenja postupka pa je ugovorni organ morao ponoviti cjelokupni postupak, što podrazumijeva izmjenu i ponovo sastavljanje tenderske dokumentacije.

BiH institucije u ulozi ugovornih organa nisu u dovoljnoj mjeri analizirale planove iz prethodnih godina s ciljem umanjivanja rizika od ponavljanja istih grešaka, niti su u dovoljnoj mjeri analizirale postojeće ugovore kako bi razvile realistične i objektivne planove za narednu godinu.

Šta možemo zaključiti?

Revizija je pokazala da postoje značajna kašnjenja u nabavkama i utvrđeno je da institucije BiH u velikoj mjeri doprinose neblagovremenosti javnih nabavki. Glavni zaključak je da institucije BiH ne poduzimaju sve potrebne mjere za blagovremeno planiranje i provođenje javnih nabavki, a razlozi za to su navedeni u nastavku:

- Institucije BiH, u procesu planiranja, ne uzimaju u obzir sve moguće rizike koji mogu nastati u postupku javnih nabavki;

- Vremenska procjena za provođenje javnih nabavki nije odgovarajuća i ne temelji se na realnim pokazateljima;
- Nedostatak adekvatnog istraživanja tržišta uvelike doprinosi neblagovremenosti javnih nabavki;
- Planiranje javnih nabavki u institucijama BiH ne provodi se na način da zadovolji svoju svrhu, nego predstavlja formalno ispunjenje zakonske obaveze čime se ne osigurava efektivan proces javnih nabavki. U prilog tome govore i podaci da je skoro 60% postupaka javnih nabavki iz uzorka pokrenuto nakon planiranih rokova, što je jedan od prvih razloga njihovog kašnjenja. Približno 90% postupaka nije završeno u rokovima koji su predviđeni planovima JN;
- Revizija je pokazala da institucije u dijelu u kojem samostalno odlučuju o vremenu pokretanja aktivnosti ne preduzimaju uvijek aktivnosti blagovremeno;
- Preko 35% svih pregledanih postupaka je pokrenuto u zadnjem kvartalu budžetske godine, a 55% u drugoj polovini godine. Utvrđeni su i veliki rasponi unutar faze provođenja postupaka javne nabavke (od momenta donošenja odluke o pokretanju postupka do momenta zaključenja ugovora);
- Ovo je posebno izraženo kod kontinuiranih javnih nabavki gdje se pokazalo da su postupci pokretani neposredno prije ili nakon isteka roka važenja ugovora sa postojećim dobavljačima, te su nabavke vršene od postojećih dobavljača bez sklopljenog ugovora ili sa produženjem važenja postojećeg ugovora. Uočeno je da da je kasno pokretanje postupaka kod nekih kapitalnih izdataka uzrokovalo gubitak odobrenih budžetskih sredstava;
- U 14% pregledanih postupaka, tenderska dokumentacija bila je direktni razloga poništenja postupka uslijed čega je ugovorni organ morao ponovi cjelokupni postupak;
- Odsustvo odgovarajućeg sistema monitoringa i evaluacije planova javnih nabavki predstavlja značajnu slabost u sistemu javnih nabavki u BiH.

Kašnjenja i neadekvatno provođenje javnih nabavki imaju značajne društvene i ekonomske posljedice. Društvene posljedice se ogledaju u neispunjavanju institucionalnih ciljeva što rezultira neefikasnošću i neefektivnošću. Neblagovremene nabavke ugrožavaju sistem zdravstva zbog kašnjenja u pružanju sigurnih, kvalitetnih i jeftinih lijekova. Dovodi se u pitanje sigurnost građana zbog propusta prilikom graničnih kontrola, kao i vojna sigurnost, pomoć civilima u situacijama poplava, požara i sl. Ekonomske posljedice se manifestuju kroz neopravdane troškove uslijed kašnjenja u provođenju javnih nabavki ili troškove neiskorištavanja odobrenih sredstava koja se mogu iskoristiti na druge projekte od važnosti za BiH.

Šta preporučujemo?

Vijeće ministara BiH treba da:

- uspostavi mehanizme koji će osigurati pouzdane, tačne i potpune informacije o planiranim i provedenim postupcima javnih nabavki na nivou institucija BiH, i koje će biti osnova za analizu blagovremenosti institucija prilikom planiranja i provođenja postupaka javnih nabavki;

- s ciljem jačanja odgovornosti institucija BiH, uspostavi sistem izvještavanja o planiranim i provedenim javnim nabavkama, sa informacijama o razlozima neprovođenja ili kašnjenja.

Institucije BiH treba da unaprijede proces planiranja i provođenja javnih nabavki usmjeravanjem posebne pažnje na naredne korake u procesu:

- izraditi i/ili ažurirati interne akte koji bi sadržavali detaljan opis procesa javnih nabavki, uključujući i proces planiranja koji bi trebalo započeti u vrijeme planiranja budžeta;
- provesti i dokumentovati analizu tržišta, procjenu rizika za svaki postupak javne nabavke prije sastavljanja plana javne nabavke;
- osigurati da planovi javnih nabavki budu u funkciji blagovremenog provođenja postupaka javnih nabavki. Ovo podrazumijeva utvrđivanje realnih rokova za početak i završetak provođenja javnih nabavki, kako bi se stvorile pretpostavke za blagovremen završetak javnih nabavki;
- izraditi odgovarajuće dinamičke interne planove aktivnosti sa jasno naznačenim rokovima za pokretanje svake od aktivnosti, nosiocima aktivnosti, kako bi se stvorile pretpostavke za kontrolu procesa i utvrđivanje odgovornosti;
- izraditi hodogram i rokove za kolanje dokumentacije u vezi sa javnim nabavkama unutar institucije;
- periodično analizirati dinamiku provođenja postupaka javnih nabavki kako bi se otklonili mogući problemi u narednom ciklusu;
- na kraju godine vršiti završnu analizu realizacije plana kako bi bili otklonjeni eventualni problemi koji su uticali na blagovremenost i tako spriječiti njihovo ponavljanje u budućnosti.
- izvještavati nadležne institucije o realizaciji planova, sa posebnim osvrtom na planirane i realizovane rokove, kašnjenja i nerealizovane nabavke s adekvatnim obrazloženjima.

Parlamentarna skupština BiH treba da razmotri mogućnost povećanja odgovornosti menadžmenta institucija BiH u slučajevima dugogodišnjeg neuspjelog provođenja nabavki, koje su često i velike vrijednosti i od značaja za BiH.

bivša jugoslovenska Republika Makedonija

Državni zavod za reviziju

Nedostatak kadrova i uspostavljenih postupaka vodi ka manje efikasnim javnim nabavkama na lokalnom nivou

Revizorski tim:
mr Cveta Ristovska, pomoćnik glavnog državnog revizora
Katica Nikolovska, samostalni revizor i vođa tima
Katerina Caloska – Aleksovska, viši revizor
Elena Dogazanska, mlađi revizor

Uvod

Glavni cilj opština i jedinica lokalne samouprave je zadovoljavanje potreba njihovih stanovnika i poboljšanje njihovog kvaliteta života. One obavljaju aktivnosti od javnog interesa koristeći raspoložive finansijske i ljudske resurse. Opštine ostvaruju planirane ciljeve kroz realizaciju godišnjih planova i ugovora o nabavci usluga, roba i radova. Za postupke javnih nabavki se obično troši od 50% do 60% sredstava predviđenih godišnjim budžetima opština.

Table 1: Number of published notifications, signed contracts and value

Vrsta ugovornog organa	Broj objavljenih poziva za javnu nabavku	Broj zaključenih ugovora	Vrijednost zaključenih ugovora (mil. €)	Broj zaključenih ugovora od ukupnog broja u %	Vrijednost zaključenih ugovora od ukupnog broja u %
Državni organi	2.458	1.172	245	11 %	36 %
Opštine	3.614	1.353	119	13 %	18 %
Pravna lica osnovana da zadovolje potrebe od javnog interesa	10.016	6.621	182	63 %	27 %
Udruženja osnovana od strane jednog ili više ugovornih organa	35	4	74	0 %	0 %
Javna preduzeća, akcionarska društva i kompanije sa ogr. odgovornošću	2.260	1.276	114	12 %	17 %
Drugi ugovorni organi	86	21	14	0 %	2 %
Ukupno:	**18.469**	**10.447**	**674**	**100 %**	**100 %**

Izvor: Godišnji izvještaj o aktivnostima Biroa javnih nabavki za 2015. godinu

Ovi postupci treba da obezbijede transparentnost i integritet. Građani očekuju da se javna sredstva koriste racionalno i efikasno kako bi se garantovala konkurencija, jednak tretman i nediskriminacija prema ekonomskim učesnicima.

Prema godišnjim izvještajima Biroa javnih nabavki (BJN), u nekim opštinama broj poništenih postupaka iznosi 33% od ukupnog broja objavljenih poziva za podnošenje ponuda. Ovaj podatak ne uključuje postupke u kojima su određeni dijelovi postupka poništeni (vjerovatno bi ovaj procenat bio viši od jedne trećine).

Iako opštine raspolažu sa obučenim kadrom i za većinu postupaka su obezbjeđene potrebne saglasnosti, broj poništenih postupaka je i dalje visok. Ovo ukazuje na to da postoje i drugi razlozi i rizici koji su doprinijeli poništenju postupaka i koji takođe utiču na efektivnost realizacije godišnjeg plana javnih nabavki.

Ova informacija nam je poslužila kao pokazatelj da našu reviziju usredsredimo na lokalni nivo i da provjerimo da li su preduzete mjere i aktivnosti mogle poboljšati efikasnost godišnjeg procesa planiranja nabavki i realizaciju godišnjeg plana javnih nabavki.

Šta je bio predmet naše revizije? Koji su obim i ciljevi revizije?

Ispitali smo da li su opštine dobro upravljale postupcima javnih nabavki.

Revidirali smo način na koji su opštinske vlasti sprovodile aktivnosti vezane za izbor i realizaciju različitih projekata javnih nabavki u odnosu na njihove godišnje programe rada. Revizija je obuhvatila aktivnosti opština za period 2014 – 2016. godine

Revizija je sprovedena u svim opštinama, tj. u 81 opštini u Makedoniji. Deset opština je bilo detaljno revidirano na osnovu dokaza prikupljenih korištenjem metoda kao što su terenska posjeta, organizacione i budžetske analize i pregled dokumentacije o uspješno završenim i poništenim tenderima. Intervjui su održani sa načelnicima opština, šefovima jedinica odgovornim za planiranje potreba za javnim nabavkama i zaposlenima u jedinicama za javne nabavke. Preostale opštine su bile obuhvaćene kroz analizu odgovora na upitnike.

Odabrali smo uzorak od deset opština na osnovu nekoliko kriterija kako bi bile reprezentativno zastupljene male, srednje i velike opštine širom Makedonije. Ukupni prihodi ovih deset opština čine 59% ukupnih prihoda svih opština u Makedoniji (81 opština) u 2015. godini i 51% izdataka opština za javne nabavke.

Glavni cilj naše revizije bio je procijeniti efektivnost mjera, politika i aktivnosti sprovedenih od strane rukovodstva.

Kakvi su naši nalazi?

Naši glavni nalazi su sljedeći:

a) **Broj zaposlenih ispod potrebnog nivoa**: U svim opštinama, broj lica angažovanih u javnim nabavkama nije usklađen sa proceduralnim pravilima opština. Kadar je kvalifikovan, međutim činjenica da je skoro 10% poništenih postupaka obustavljeno zbog značajnih povreda zakona (Grafikon 1) ukazuje da postojeće obuke nisu zadovoljavajuće. Štaviše, ne postoji uspostavljena praksa za angažovanje eksternih stručnjaka čak i kada se sprovode složeni projekti nabavke.

b) **Nedostatak uspostavljenih operativnih procedura i definisanih projektnih prioriteta**: Praktičan rad na osnovu pravila i procedura je slabo organizovan, posebno u opštinama srednje i male veličine. Dok oko 75 % velikih opština ima procedure, dvije trećine opština srednje i male veličine nemaju utvrđena pravila ili smjernice. Iz tog razloga, u ovim opštinama projektni ciljevi su u velikoj mjeri postignuti na osnovu utvrđene prakse.

   U principu, potreba za predloženim projektom nabavke je zasnovana na osnovu tri kriterija: (i) ponavljanje prirode posla (kao što je mijenjanje ulične rasvjete, renoviranje puteva), (ii) zadovoljavanje potreba velike grupe građana (izgradnja novih pristupnih puteva ili kanalizacionih sistema) ili (iii) opšti značaj (izgradnja škola i vrtića). Problemi se pojavljuju kada se moraju donijeti odluke o tome koji projekti treba da budu uključeni u godišnje operativne planove i godišnje planove javnih nabavki. Revizijom je utvrđeno da nijedna opština nije imala unaprijed definisane kriterije prilikom izbora projekta. Činjenica da potreba za projektima uvijek prevazilazi resurse za njihovo finansiranje stvara rizik od subjektivnog donošenja odluke od strane načelnika ili skupštine opštine.

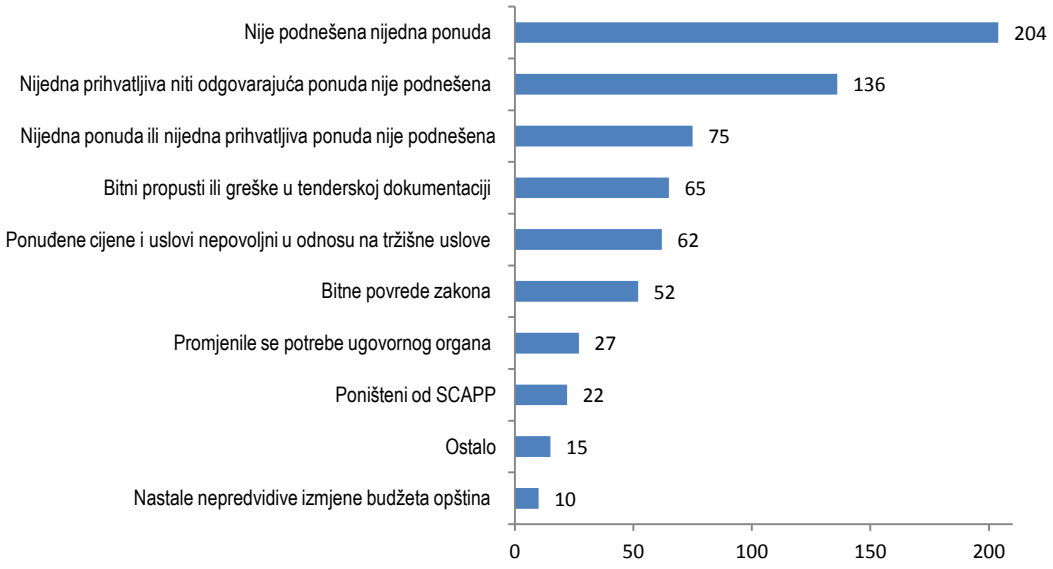
c) **Nejasno definisanje projekata u polovini opština**: U 50% revidiranih opština, predmet i obim nabavke nisu dovoljno precizno definisani. Bez konkretnih podataka o predmetu, lokaciji i vrijednosti, godišnje planiranje postaje teško i, kao takvo, obeshrabruje ponuđače da dostave ponude (vidjeti Grafikon 1 - to je najčešći razlog za poništenje tendera), pa čak i ako se projekat realizuje, njegovo praćenje će predstavljati izazov. Opštine male veličine se uvijek suočavaju sa neprecizno definisanim planovima, posebno u pogledu vrijednosti nabavki, jer u velikoj mjeri zavise od finansijskih odluka državnih institucija i donatora.

d) **Planovi nabavke nisu prilagođeni stvarnim nivoima potrošnje i nisu izvučene pouke iz prethodnih iskustava**: Skoro sve opštine moraju tokom godine vršiti korekcije svojih budžeta, tj. umanjivati troškove zbog umanjenih prihoda. Međutim, naša analiza pokazuje da uprkos rebalansu budžeta, opštine nisu umanjivale svoje planove javnih nabavki. Prema tome, opštine su u prosjeku izvršile oko 60 % svojih planova (postoji velika razlika od 30% do 70 % u zavisnosti od opštine). Pored toga, prakse nerealnog planiranja iz prethodnih godina nisu uzete u obzir prilikom planiranja nabavki za narednu godinu.

e) **Velike opštine bolje funkcionišu**: Kod velikih opština koje imaju usvojene procedure za javne nabavke, zaposleni su upoznati sa načinom primjene procedura. Od juna mjeseca 2016. godine, objavljen je pravilnik koji sadrži standardizovane obrasce za tendersku dokumentaciju i tehničke specifikacije. Ovo je značajno poboljšalo nabavku određene vrste robe. Opštine koje primjenjuju ovaj pravilnik uštedile su vrijeme i koriste manje ljudskih resursa kako bi završili ciklus nabavke. Neke slabosti još uvijek postoje, kao na primjer: (i) nedostatak komunikacije između odjeljenja tokom faze procjene potreba, (ii) nedovoljna posvećenost pažnje istraživanju tržišta jer nije precizno regulisano zakonom, (iii) rukovodstvo često nije upoznato sa razlozima neuspješnog sprovođenja postupaka.

f) **Generalno gledavši, jedna četvrtina postupaka je poništena**: Tokom 2014-2016. godine, opštine su objavile 2741 obavještenja o nabavci. Od toga, 662 postupka (ili 24 %) su poništena. Grafikon 1 prikazuje razloge za ova poništenja:

Grafikon 1: Kašnjenje početka procedure nabavki



Primjeri utvrđenih nedostataka u postupcima javnih nabavki:

i. Pogrešna vrsta nabavke ili netačno određivanje onoga što opština želi kupiti. Na primjer, 80% postupaka za nabavku robe se odnosi na stavke vezane za uličnu rasvjetu i hortikulturu, dok se samo 20% postupaka odnosi na nabavku radova. Revizijom je utvrđeno da se isti predmeti nabavljaju korištenjem različitih postupaka. Neke opštine ih nabavljaju kroz ugovore o izvođenju radova, dok ih ostale nabavljaju kroz ugovore o robama;
ii. Slabo istraživanje tržišta i analiza tržišta rezultiraju nezadovoljavajućom konkurencijom i nedostatkom ponuda, jer se upitnici obično upućuju ekonomskim operatorima sa kojima je opština uspostavila dugoročne poslovne odnose;
iii. Ponuda za tender nije podijeljena na lotove, što rezultira nedostatkom ponuda;
iv. Nerealni kriteriji, nepotpuna i neprecizna tehnička specifikacija. Na primjer, obično u nabavci građevinski radova, ekonomski operater (tj. kompanije) moraju ispuniti niz finansijskih, tehničkih i kadrovskih kriterija, koji su postavljeni na tako visokom nivou da samo mali broj kompanija (obično velike kompanije) može iste kriterije ispoštovati. Nedostatak konkurencije rezultira neekonomičnim i skupim ugovorima.

g) "Najniža cijena je jedini kriterij za dodjelu ugovora": Od maja 2014. godine, za neke nabavke, ugovorni organi moraju pribaviti saglasnost Savjeta za javne nabavke (SJN) prije objavljivanja tendera kako bi se osiguralo da postoji dovoljan broj ekonomskih operatera na tržištu i da kriteriji nisu diskriminatorni. Da bi se skratilo vrijeme postupka i izbjegao dodatan trošak za Savjet za javne nabavke, opštine često primjenjuju kriterije cijena umjesto da zahtijevaju potreban kvalitet. S druge strane, s obzirom na relativno malu veličinu makedonske ekonomije i ograničene kapacitete proizvodnje, istraživanje tržišta ne pomaže uvijek u promovisanju konkurencije. Korićenjem cijene kao jedinog kriterija za dodjelu ugovora, postoji rizik da se očekivan kvalitet roba, usluga i radova ne uzima u obzir u dovoljnoj mjeri.

h) h) Nedostatak formalnih procedura za praćenje: Shodno upitniku, samo 22% opština (17) potvrdilo je da imaju pisane procedure za praćenje implementacije nabavki tokom godine. Nakon toga, tokom provjere 10 od 81 opštine na terenu, nijedna opština nije imala pisane procedure za praćenje. Načelnici su možda dobijali povratne usmene informacije o tenderskim procedurama, ali mi nismo pronašli nikakvu praksu koja pokazuje da su organi pripremali ili dostavljali izvještaje rukovodstvu.

Šta možemo zaključiti?

Na osnovu naše analize, mi zaključujemo sljedeće:

a) Većina opština ne posjeduje dovoljan broj zaposlenih, posebno u oblasti javnih nabavki;

b) Samo 13 opština, od 81 (16 %), ima uspostavljenu praksu za uređivanje poslovanja kroz propisane procedure;

c) Usvojene procedure nisu sveobuhvatne, jer iste ne sadrže kriterije za odabir projekata kako bi im se dali prioriteti u godišnjim planovima ili programima;

d) Potreba za javnom nabavkom nije uvijek precizno određena u sektorskim operativnim programima ili godišnjim planovima javnih nabavki;

e) Planovi (operativni i javne nabavke) u velikoj mjeri premašuju stvarne mogućnosti opština za nabavku tokom godine;

f) Način na koji opštine sprovode postupke javnih nabavki doprinosi visokom stepenu poništenja postupaka (24 %);

g) Praćenje sprovođenja nabavke je nepotpuno i otežava unapređenje efektivnosti postupaka javnih nabavki u budućnosti.

Opštinski propisi za unutrašnju organizaciju i procedure, po kojima opštine uspostavljaju organizacione jedinice, predstavlja čvrstu osnovu za efektivnu organizaciju zaposlenih koji su uključeni u postupku javnih nabavki. Međutim, nedostatak kadra u nekim opštinama negativno utiče na planiranje procesa i efektivnost javnih nabavki. Postoje problemi sa nedovoljno preciznom definicijom predmeta nabavki u godišnjim operativnim programima i planovima nabavki, koji imaju nesrazmjerno veliki broj kriterija, što šteti konkurenciji. Štaviše, postoje slučajevi u kojima nisu sve potrebne nabavke okončane i nedostaje efikasno istraživanje tržišta. Svi ovi razlozi negativno utiču na sveukupnu efektivnost postupaka javnih nabavki na lokalnom nivou.

Šta preporučujemo?

U cilju povećanja efektivnosti planiranja i realizacije javnih nabavki i boljeg zadovoljavanja potreba i očekivanja građana, preporučujemo da opštine usvoje sljedeće mjere i aktivnosti:

a) povećati broj zaposlenih u jedinicama za javnu nabavku, i sprovoditi kontinuirane obuke za lica uključena u procesu javnih nabavki;

b) propisati i usvojiti interne procedure za utvrđivanje prioriteta za odabir projekta u godišnjim programima;

c) usvojiti planove javnih nabavki na osnovu realnijih planiranja prihoda;

d) redovno pratiti izvršenja ugovora, izvještavati rukovodstvo opštine o rezultatima i u skladu sa tim ažurirati planove;

e) poboljšati kvalitet tenderske dokumentacije koja treba da sadrži sve neophodne podatke uključujući očekivan kvalitet.

Nadalje preporučujemo Birou za javne nabavke da preduzme aktivnosti za preispitivanje i dorađivanje zakona i podzakonskih akata kako bi se unaprijedili dijelovi procesa javnih nabavki i isti učinili efikasnijim i efektivnijim.

Kosovo*

Državni ured za reviziju

Kašnjenja i prekomjerni troškovi kod građevinskih ugovora

Revizorski tim:
Mirlinda Ahmeti, direktor revizije
Arben Selimi, vođa tima
Fexhrie Thaqi, član tima

Uvod

Jedan od načina na koji država pokušava da unaprijedi životni standard svojih građana jeste ulaganje u infrastrukturu, na primjer u obrazovne i rekreacione objekte. Godišnje, državni organi Kosova* potroše prosječno 57 miliona eura na građevinske ugovore, koji predstavljaju više od 4% godišnjeg državnog budžeta.

Građevinski radovi u ovoj oblasti često kasne. Planirani datum i stvarni datum izvršenja su, u nekim slučajevima, godinama daleko. Prema lokalnim stručnjacima koje smo intervjuisali, većina tih problema su uzrokovana lošim planiranjem: na primjer, potrebe korisnika nisu jasno definisane, nisu obezbjeđena dovoljna sredstva, dok fizičke studije (geomehaničke) stanja terena nisu dovoljno obimne. Kao rezultat toga, vrše se izmjene ugovora, zahtijevaju se dodatna sredstva, a sprovođenje ugovora se produžava.

Samo Ministarstvo državne uprave (MDU) i Ministarstvo kulture, omladine i sporta (MKOS) Kosova* potrošili su 58 miliona eura na izgradnju objekata u posljednje četiri godine (2013-2016). Svrha ovih ulaganja bila je unapređenje infrastrukture u javnoj upravi i uvećanja životnog standarda građana.

Naše prethodne finansijske revizije identifikovale su nekoliko slučajeva u kojima su se MDU i MKOS suočili sa problemima u izvršenju građevinskih ugovora. Neka od pomenutih pitanja obuhvatala su, na primjer, varijacije između ugovorenih radova i izvršenih radova u pogledu kvantiteta, kašnjenja u izvršenju od nekoliko mjeseci do nekoliko godina, i plaćanja radova koji nisu izvršeni.

Cilj ove revizije bio je da se provjeri da li se građevinski radovi adekvatno planiraju. Identifikovanjem manjkavosti u procesu planiranja, revizija bi unapredila proces planiranja i doprinijela dobroj finansijskoj praksi u javnim nabavkama.

Šta je bio predmet naše revizije? Koji su obim i ciljevi revizije?

Državni ured za reviziju je provjerio planiranje građevinskih ugovora, da bi procijenio da li je ono odgovarajuće i da li ima prostora za unapređenje. Revizija se usredsredila na provjeru da li su građevinski planovi subjekata-naručilaca zasnovani na odgovarajućim informacijama, i da li su ključni koraci u procesu planiranja odgovornog Ministarstva adekvatno sprovedeni.

Izvršili smo reviziju jedanaest projekata od ukupno 41 projekta; šest projekata u Ministarstvu državne uprave i pet u Ministarstvu kulture, omladine i sporta. Svi projekti su bili preko 100.000 eura po vrijednosti i sprovedeni su između 2013. i 2016. godine. Odabrani projekti predstavljaju oko 30% ukupnih troškova građevinskih ugovora.

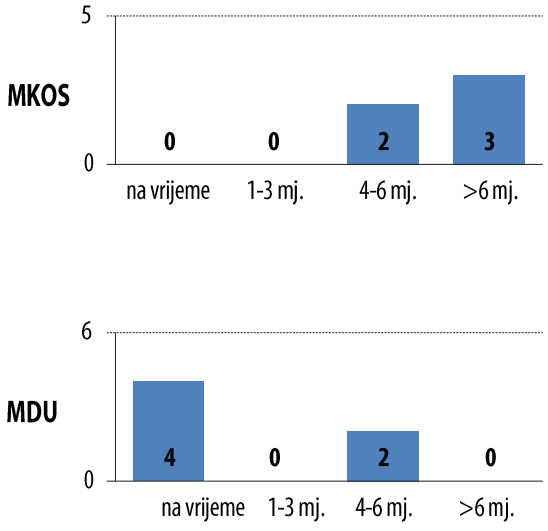
Kakvi su naši nalazi?

Na osnovu našeg ispitivanja, zaključili smo da odgovorni organi imaju problem sa efektivnim upravljanjem procesom planiranja kod građevinskih ugovora. Uprkos unapređenjima u ovim oblastima, svrha za koju su projekti namijenjeni nije uvijek bila ispunjena. Većina projekata se suočavala sa problemima vezanim za definisanje potreba korisnika. Od jedanaest ispitanih projekata, pronašli smo da samo jedan projekat ima detaljni opis potreba (kojim upravlja MDU) - poput broja korisnika i broja soba. Drugi projekti nisu imali ovu vrstu informacija (npr. svih pet projekata je bilo pod upravom MKOS), i postojala je jasna veza između ovog nedostatka i prekomjernih troškova i kašnjenja.

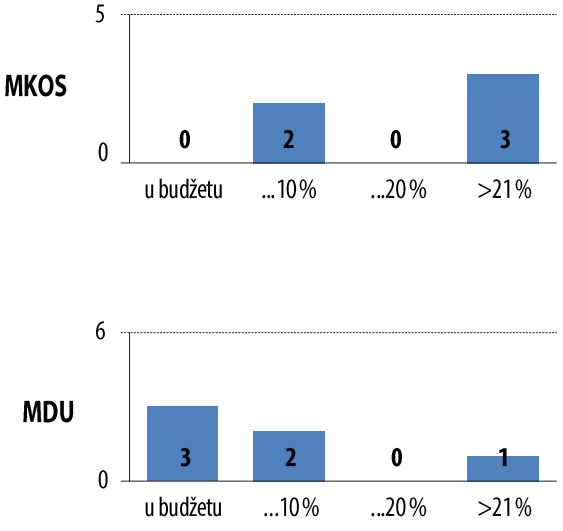
Dalje, fizičko stanje je površno analizirano, kao što je vrsta terena na kojem će se izgradnja vršiti, da li je mjesto lako dostupno i da li postoje prepreke koje treba razmotriti prije početka izgradnje. Pet od jedanaest projekata nije imalo geomehaničke ili geodetske studije. Međutim, uz izuzetak jednog slučaja, nije bilo vlasničkih sporova u vezi sa tim projektima.

Takođe smo identifikovali probleme u vezi sa finansiranjem i utvrđivanjem da li tehnička specifikacija potpuno odgovara stanju na terenu. Kao rezultat toga, bilo je potrebno duže vreme da se građevinski projekti završe nego što je to bilo očekivano (Grafikon 1) ili su doveli do prekomernih troškova (Grafikon 2) u ministarstvima.

Grafikon 1: Kašnjenja u završavanju projekata



Grafikon 2: Prekomjerni troškovi projekata



U vezi sa kašnjenjem u izvršenju projekata, postojale su razlike u učinku između dva ministarstva koja su bila predmet revizije. Svi projekti MKOS-a kasnili su četiri mjeseca ili duže, dok je četiri od šest projekata MDU završeno na vrijeme. Ukupno, više od dvije trećine projekata su kasnili četiri mjeseca ili duže. Veličina projekta nije bila faktor koji je uticao na ova kašnjenja.

1 Tri projekta MKOS, koje smo revidirali, bili su u drugoj fazi izgradnje, i stoga se obaveza postojanja geomehaničke studije primenjivala samo na osam revidiranih projekata.

U vezi sa prekomjernim troškovima, svi projekti MKOS-a i polovina projekata MDU-a zabilježila su prekomjerne troškove. Ukupno, više od jedne trećine projekata imalo je velike prekomjerne troškove (preko 20%). Većina prekomjernih troškova je zabilježena uslijed loše procjene stanja mjesta izgradnje.

Šta možemo zaključiti?

Na osnovu našeg ispitivanja, zaključujemo da odgovorni organi imaju problem da efektivno upravljaju procesom planiranja kod građevinskih ugovora.

U većini ispitanih projekata, pronašli smo probleme ne samo u vezi sa definisanjem potreba korisnika i provjerom fizičkog stanja lokacija, već i uslijed toga jer većina zahtijevanih informacija u fazi planiranja, koje je trebalo da dostavi subjekt-naručilac, nije bila dostupna.

Ministarstva nisu provjeravala da li ugovorna dokumentacija odgovara potrebama korisnika i karakteristikama terena. To se desilo jer Zakon o izgradnji ne zahtijeva preduzimanje takvih mjera unaprijed, i djelimično jer ministarstva nemaju ljudske resurse da to rade. Zato što početna tehnička specifikacija, koju pripremaju organi, ne odgovara u potpunosti stanju na terenu, troškovi građevinskih projekata su premašili očekivane troškove i bilo je potrebno duže vreme da se završe nego što je to očekivano ili potrebno.

Državni ured za reviziju smatra da je razumno pretpostaviti da ovi problemi nisu jedinstveni za projekte koji su bili predmet ispitivanja. Uz navedenu pretpostavku, zaključujemo da trenutni problemi sa upravljanjem donose trošak za društvo i za državni budžet, ne samo u smislu kapitalnih troškova (uslijed kašnjenja). Ukoliko se odmah ne preduzmu mjere, u dužem periodu prekomjerni troškovi i kašnjenja će imati značajne ekonomske posljedice i za državni budžet i za građane.

Ilustracija: nepotrebno kašnjenje u prosjeku od četiri mjeseca za iznos od 58 miliona eura godišnje potrošnje na građevinske ugovore, po kamatnoj stopi od 6% dovelo bi do dodatnog troška od jednog miliona eura samo kod kapitalnih troškova. Dalje, to znači da građani ne dobijaju usluge koje su im potrebne na vreme.

Šta preporučujemo?

Da bi se ostvarili ciljevi javnog ulaganja, odgovorne institucije bi trebalo da planiraju svoje radove detaljno: ko će raditi šta, kako, kada i koliko će to koštati? U tom smislu, bliska saradnja je potrebna sa Ministarstvom finansija, da bi se obezbijedilo da se budžet planira u skladu sa prioritetima koje definiše država, da bi se ispunile potrebe građana Kosova*. Dalje, ministarstva i subjekti-naručioci bi takođe trebalo da ojačaju svoju saradnju u fazi planiranja, da bi se obezbijedilo da se javna ulaganja sprovode u skladu sa potrebama građana i u planiranim rokovima.

Preporučujemo da Ministarstvo državne uprave i Ministarstvo kulture, omladine i sporta:

a) Obezbijede da se izradi strategija, na kojoj bi ministarstva zasnivala svoja buduća javna ulaganja, a koja definiše kriterije za ulaganja, identifikuje mehanizme za koordinaciju sa Ministarstvom finansija i jedinicama-naručiocima i prati sprovođenje strategije. Taj dokument bi trebalo da ima Akcioni plan koji bi uključio i mapu puta vezano za ciljeve i naredne korake;

b) Blisko sarađuju sa Ministarstvom finansija, da bi se obezbijedilo postojanje kredibilnog budžetskog planiranja za kapitalne projekte, koje može biti u potpunosti realizovano kroz detaljna i konkretna obrazloženja u vezi sa institucionalnim potrebama; i

c) Obezbijede izgradnju kapaciteta zaposlenih organizovanjem zadovoljavajuće obuke u procesu planiranja za kapitalne projekte.

Preporučujemo da zaposleni u ministarstvima i jedinicama-naručiocima:

a) Jačaju saradnju između sebe uspostavljanjem procedure koja opisuje uloge i odgovornosti za obje strane. Ona bi posebno trebalo da definiše protok informacija od subjekta-naručioca ka ministarstvu, u cilju dobijanja pravih informacija kada je riječ o potrebama jedinice-naručioca;

b) Uspostave operativnu proceduru koja opisuje sve neophodne korake koje treba preduzeti u fazi planiranja građevinskih ugovora, i da se uvjere da se ova operativna procedura primjenjuje širom sektora; i

c) Vrše kontrolu nad svojim projektima, da bi pratili očekivane rezultate i stvarne ishode, i utvrdili razloge za odstupanja.

Crna Gora

Državna revizorska institucija

Planiranje javnih nabavki medicinske opreme

Revizorski tim:
dr Branislav Radulović, član Senata – rukovodilac Kolegija
Nikola N. Kovačević, član Senata – član Kolegija
Blažo Savković, državni revizor - načelnik u sektoru II
Jadranka Delibašić, državni revizor, vođa tima
Radenko Davidović, državni revizor

Uvod

Pravo na zdravstvenu zaštitu je u Ustavu Crne Gore zagarantovano kao osnovno ljudsko pravo. U sistemu javnog zdravstva Crne Gore evidentiran je nedostatak medicinske opreme. Liste čekanja pacijenata na zdravstvene usluge su duge, jer sistem nije u mogućnosti da zadovolji sve potrebe stanovništva. Za oblast zdravstva u 2016. godini, oko 235 mil. € je utrošeno, što iznosi oko 11 % ukupnih izdataka budžeta. Postoji prirodan jaz između, s jedne strane finansijskog izdvajanja i ograničene raspoloživosti budžetskih sredstava, s druge strane za medicinske usluge vezane za modernu tehnologiju, dijagnostičke i terapijske postupke. Ograničena raspoloživost sredstava zahtjeva pažljivo planiranje nabavki. Na taj način, moguće je ostvariti značajne uštede koje bi se onda mogle preusmjeriti na poboljšanje kvaliteta zdravstvene zaštite. Sistem javnih nabavki u zdravstvu nosi poseban rizik zbog složenosti sistema nabavki, koji uključuje veliki broj aktera. Drugi rizici podrazumijevaju složenost pravnog okvira i velike isplate.

Trenutne procjene za potrebama nove medicinske opreme su skoro 17 miliona €, dok je Fond za zdravstvene usluge na raspolaganje stavio oko 0.8 mil. € godišnje. Drugim riječima, trenutno raspoloživa finansijska sredstva zadovoljavaju samo 5% od ukupnih potreba za novom medicinskom opremom. Nedovoljnost raspoloživih sredstava podrazumijeva veoma strogo prioritetiziranje i racionaliziranje nabavke, i podjelu informacija po najisplativijim rješenjima u smislu vrijednosti za novac.

Šta je bio predmet naše revizije? Koji su obim i ciljevi revizije?

Proces nabavke ima četiri faze: fazu planiranja, fazu sprovođenja, fazu zaključivanja i izvršavanja ugovora o nabavci sa izabranim ponuđačima i, na kraju, fazu evaluacije efekata nabavke, koja služi i kao osnova za planiranje budućih nabavki. Iz razloga što su faza planiranja i naknadnog praćenja efekata vitalne za ukupnu efikasnost nabavki, mi smo definisali glavno revizorsko pitanje: Da li se planiranje javnih nabavki medicinske opreme sprovodi uspješno? Revizija se posebno fokusirala na strateško i operativno planiranje i da li su se rezultati i efekti nabavki pratili u cilju unapređenja budućih postupaka.

Revizijom je obuhvaćen period od 2013. do 2016. godine. Subjekti revizije su bili: Ministarstvo zdravlja (MZ), Fond za zdravstveno osiguranje (FZO), Kliničko-bolnički centar Crne Gore (KCCG), Javne zdravstvene ustanove (JZU) i Agencija za lijekove i medicinska sredstva (CALIMS). Aktivnosti tih institucija imaju direktan uticaj na sve procese nabavke medicinske opreme. Pored toga, uzorkom smo obuhvatili sedam domova zdravlja i bolnica. Oni su direktno uključeni u procese javnih nabavki i svi zajedno obuhvataju više od 57% ukupnog broja osiguranika i 62% od ukupno izdvojenih sredstava u Crnoj Gori.

Cilj ove revizije je bio da se utvrdi koje su to slabosti u procesu nabavki u Crnoj Gori, kao osnovnog preduslova za njihovo efikasno sprovođenje. Na osnovu zaključaka, revizija daje preporuke kojima bi se utvrđeni nedostaci mogli prevazići.

Kakvi su naši nalazi?

Gore navedene faze procesa nabavki smo podijelili po koracima sa relevantnim kriterijima za njihovu pravilnu primjenu. One su predstavljane u narednoj tabeli, sa svim koracima u procesu i kriterijima za njihovu pravilnu primjenu. Prvi korak u procesu planiranje je izrada strategije na osnovu relevantnih potreba građana i prioriteta. Ministarstvo zdravlja je odgovorno za ovu strategiju, koja se implementuje kroz akcione planove sa definisanim rokovima. Relevantne institucije, kao što su domovi zdravlja dobijaju posebne zadatke.

Tabela 1: Strateški i akcioni plan

Kriteriji	Ispunjeno	Nepotpuno	Djelimično	Neispunjeno
Ministarstvo zdravlja usvojilo je Strategiju nabavke				✓
Strategija nabavke reflektuje potrebe stanovništva na osnovu prethodne analize				✓
Strategija nabavke uzima u obzir količinu i kvalitet medicinske opreme koja se već koristi				✓
Potrebe regionalnih zdravstvenih ustanova su uzete u obzir		✓		
Akcioni plan je donijet za sprovođenje Strategije				✓
Jasno su definisane uloge i odgovornosti pojedinih institucija		✓		
Rokovi za implementaciju su jasno definisani				✓
Dugoročni plan nabavki je u skladu sa Strategijom i Planom				✓
Kratkoročni plan je u skladu sa Strategijom i dugoročnim planom				✓
Godišnji plan nabavke je u skladu sa finansijskim planom		✓		
Plan javnih nabavki reflektuje definisane prioritete i potrebe		✓		
Zdravstvene ustanove su donijele interne procedure za postupak nabavki				✓
Adekvatna organizacija interne službe zadužene za donošenje Plana nabavki			✓	
Izvršenje istraživanja tržišta medicinske opreme			✓	
Usluge unutrašnjih/spoljnih stručnjaka se koriste za specifične nabavke		✓		
Sprovedeno istraživanje tržišta je adekvatno dokumentovano			✓	
Sprovedena istraživanja su obuhvatala troškove održavanja				✓
Rezultati istraživanja su uzeti u obzir prilikom planiranja				✓
Nabavljena medicinska oprema je bila upisana u registar CALIMS		✓		

Naša analiza pokazuje da aktivnosti kojima bi se osigurala uspješnost planiranja javne nabavke zdravstvene opreme nisu u potpunosti izvršene. Ministarstvo zdravlja nije izradilo Strategiju nabavke medicinske opreme i nije sprovelo sve zakonske mjere u cilju obezbjeđenja nabavke medicinske opreme koja je potrebna sistemu zdravstvene zaštite.

Nedostatak pravilnog sprovođenja svih koraka nabavki uzrokovao je brojne nedostatke kasnije u tom procesu. Očekivan rezultat javnih nabavki nije ostvaren. Kao posljedica, prisutne su velike razlike između nabavljene medicinske opreme i njihovih cijena ponuđenih na svjetskom tržištu. Ovdje je dato nekoliko zanimljivih primjera radi ilustracije:

1) Opšta bolnica Bar je platila skoro 20.000,00 € za nabavku video gastroskopa. Međutim, na sajtu ponuđača na svjetskom tržištu, ponuđena maloprodajna cijena je bila upola niža;

2) Dom zdravlja Podgorica je platio skoro 35.000,00 € za nabavku analognog mamografa, iako maloprodajna cijena na svjetskom tržištu iznosi samo 22.000,00 €.

Relevantne institucije ne sprovode praćenje ovog procesa. Subjekti revizije ne identifikuju rizike u postupku planiranja i implementacije javnih nabavki, niti preduzimaju korektivne mjere. Razmjena znanja i naučene lekcije na osnovu prethodno sprovedenih postupaka javnih nabavki bi omogućili organizaciji da se razvija i unaprijedi svoje aktivnosti. Timovi za javne nabavke nisu na sistematski način sprovodili interne aktivnosti o lekcijama naučenim na kraju svake sprovedene nabavke, koje bi reflektovale sve aspekte njihovih zadataka. Naučene lekcije bi identifikovale dobre prakse, koje bi se mogle generalizovati, kao i najbolje načine za suočavanje sa izazovnim problemima.

Tabela 2: Naknadno praćenje procesa i naučene lekcije

Kriteriji	Ispunjeno	Nepotpuno	Djelimično	Neispunjeno
Adekvatna analiza svih pojedinačnih koraka procesa javnih nabavki se vrši				✓
Koriste se sugestije eksternih stručnjaka				✓
Sistematski se prate koraci procesa javnih nabavki i porede različiti dobavljači				✓
Sistematski se prati trend potrošnje finansijskih sredstava		✓		
Vrši se procjena rizika u pojedinim koracima procesa nabavki				✓
Sve navedene analize sistematski se koriste kao inputi za naredni ciklus nabavke				✓
Vrše se korektivne mjere				✓

Dobar sistem javnih nabavki predstavlja lanac aktivnosti. Uzimajući u obzir činjenicu da planiranje javnih nabavki medicinske opreme se ne sprovodi na uspješan način, javne zdravstvene ustanove ne mogu zadovoljiti sve potrebe građana. Kao posljedica, građani su često primorani da idu na liječenje van javnog sistema zdravstva, što uzrokuje dodatne troškove koje Fond za zdravstveno osiguranje mora pokriti. U periodu 2013-2015. godine, ovi troškovi su iznosili više of 43 miliona €. Ulaganje dijela novca za kupovinu medicinske opreme bi mogao dovesti do značajnih ušteda u cjelokupnom zdravstvenom sistemu, posebno iz razloga jer je planom za 2017. godinu obezbjeđeno samo 0.8 miliona € za nabavku nove opreme.

Šta možemo zaključiti?

Zdravstvene ustanove u Crnoj Gori ne sprovode planiranje javnih nabavki medicinske opreme na adekvatan način. Problemi su već evidentirani kod prvog koraka, tj. od strateškog planiranja nabavke. Strategija i akcioni plan nabavke medicinske opreme nisu izrađeni, što je dovelo do neuspostavljanja sistema funkcionalne povezanosti svih institucija i neefikasnosti cijelog daljeg procesa. Navedeno uzrokuje nejasnu raspodjelu odgovornosti u toku procesa nabavke medicinske opreme. Nedostatak zajedničkih konsultacija i koordinacije između Ministarstva zdravlja, Fonda za zdravstveno osiguranje i zdravstvenih ustanova generiše probleme u procesu nabavke medicinske opreme.

Uticaj neadekvatnog planiranja nabavki medicinske opreme (nedonošenje kratkoročnog i dugoročnog plana) dovodi do toga da potrebe građana nisu adekvatno zadovoljene. Prioriteti nabavke neophodne opreme nisu utvrđeni i izvori finansiranja nisu povezani sa specifičnim prioritetima. Na bazi sprovedene revizije, utvrđeno je da se ne vrše analize sprovedenih postupaka. Dobre prakse koje bi dovele do korektivnih mjera i otklanjanja nedostataka nisu uočene.

Šta preporučujemo?

Mi preporučujemo Ministarstvu zdravlja da:

1) razvije Strategiju nabavke medicinske opreme i Akcioni plan zasnovan na potrebama stanovništva i javnih zdravstvenih institucija;

2) utvrdi jasne kriterije za određivanje prioriteta nabavki medicinske opreme;

3) definiše potrebe medicinske opreme u zdravstvenom sistemu, uzimajući u obzir korištenje postojeće opreme.

Mi preporučujemo Fondu za zdravstveno osiguranje da:

1) uskladi Odluku o rasporedu sredstava za zdravstvenu zaštitu sa Zakonom o budžetu kako bi se obezbjedili uslovi za blagovremeno planiranje javnih nabavki;

2) vrši analizu i procjenu alternativa, u saradnji sa Ministarstvom zdravlja, da li je učinkovitije vršiti nabavku opreme ili zaključiti ugovor sa privatnim zdravstvenim ustanovama za pružanje usluga pacijentima.

Mi preporučujemo zdravstvenim ustanovama da:

1) donose dugoročne i kratkoročne planove nabavke u skladu sa utvrđenim kriterijima i da donose plan nabavki u skladu sa finansijskim planom i raspoloživim sredstvima;

2) donosu procedure kojima bi se razdvojile odgovornosti u procesu planiranja javnih nabavki, uključujući metode istraživanja tržišta;

3) razmotre mogućnost korištenja kriterija ekonomski najpovoljnije ponude (uključujući buduće troškove održavanja);

4) sprovode odgovarajuće analize o sprovedenim postupcima javnih nabavki kako bi se uočile slabosti i preduzele odgovarajuće korektivne mjere;

5) vode odgovarajuću evidenciju o korištenju medicinske opreme radi njene optimalne alokacije unutar zdravstvenog sistema i planiranja javne nabavke;

6) razmotre mogućnost raspisivanja tendera za nabavku opreme i nabavku potrošnog medicinskog materijala u cilju sprječavanja monopola za nabavku tog medicinskog materijala.

Srbija

Državna revizorska institucija

Efikasnost i ekonomičnost primjene pregovaračkog postupka bez objavljivanja poziva za podnošenje ponuda

Revizorski tim:
Svetlana Toma Anokić, vrhovni državni revizor, šef Sektora
Nada Tošić, viši savjetnik
Goran Mandić, *viši savjetnik*
Članovi revizorskog tima u Sektoru za reviziju učinka u Srbiji::
Goranka Jovanović, viši savjetnik
Goran Čabarkapa, viši savjetnik
Svetlana Milanović Vrcelj, viši savjetnik

Uvod

Pregovarački postupak je postupak u kojem naručilac neposredno pregovara sa jednim ili sa više ponuđača o elementima ugovora o javnoj nabavci.

U 2015. godini, za javne nabavke u pregovaračkom postupku, izdvojeno je 105 miliona eura za javne nabavke sprovedene korištenjem pregovaračkog postupka u Srbiji. Izborom ovog najmanje konkurentnog postupka, bez prethodnih adekvatnih analiza tržišta i troškova vezanih za predmet nabavke, kao i adekvatnog nadzora, naručioci ne primjenjuju uvijek najoptimalnije rešenje sa aspekta odnosa cijene i potrebnog kvaliteta. Favorizovanjem određenog ponuđača, naručioci ne obezbjeđuju konkurenciju koja je preduslov za postizanje principa „vrijednost za novac" (value for money) i uštede u budžetu, čime narušavaju osnovne principe Zakona o javnim nabavkama, na primjer konkurentnost, jednakost ponuđača, ekonomičnost.

Šta je bio predmet naše revizije? Koji su obim i ciljevi revizije?

Cilj ove revizije je da utvrdimo da li naručioci u pregovaračkom postupku obezbjeđuju efikasnost i ekonomičnost javne nabavke. Da bi ostvarili cilj revizije, naša revizorska pitanja obuhvatila su čitav ciklus postupka javne nabavke, od planiranja i sprovođenja do kontrole i ocjene rezultata postupka javnih nabavki.

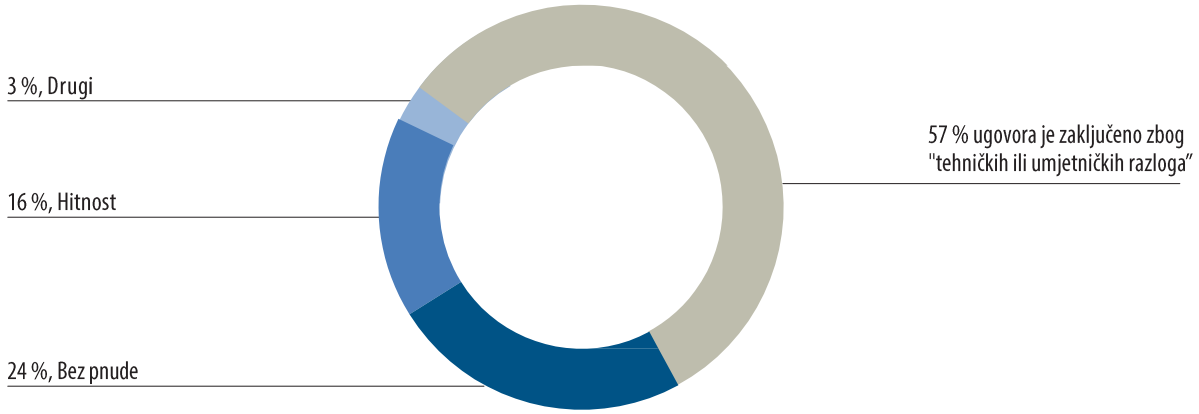
U 2015. godini, od ukupnog broj zaključenih ugovora u pregovaračkom postupku bez objavljivanja poziva za podnošenje ponuda, 97% ugovora je zaključeno nakon sprovedenih postupaka po tri tačke (od ukupno osam) člana 36. Zakona o javnim nabavkama (ZJN):

Članom 36. ZJN između ostalog propisano je da naručilac može sprovoditi pregovarački postupak bez objavljivanja poziva za podnošenje ponuda::	1) ako u otvorenom, odnosno restriktivnom postupku nije dobio nijednu ponudu odnosno nijednu prijavu ili su sve ponude neodgovarajuće;
	2) ako zbog tehničkih, odnosno umjetničkih razloga predmeta javne nabavke ili iz razloga povezanih sa zaštitom isključivih prava, nabavku može izvršiti samo određeni ponuđač;
	3) uslijed izuzetne hitnosti prouzrokovane vanrednim okolnostima ili nepredviđenim događajima, čije nastupanje ni u kom slučaju ne zavisi od volje naručioca.

Prema podacima dostavljenim od strane Uprave za javne nabavke (UJN) u 2015. godini zaključeno je 2.939 ugovora nakon sprovedenih pregovaračkih postupaka, ukupne ugovorene vrijednosti u iznosu od 105 miliona eura. To je 3,6% ukupne vrijednosti zaključenih ugovora u javnim nabavkama u Srbiji.

Najveći broj ugovora u pregovaračkom postupku (ukupno 1680 ili 57%) je zaključeno „zbog tehničkih ili umjetničkih razloga" (čl. 36.1.2) ZJN. Na sljedećem grafikonu prikazana je raspodjela zaključenih ugovora po razlozima:

Grafikon 1: Više od polovine ugovora dodijeljeno je u skladu sa tačkom člana 36. zbog tehničkih ili umjetničkih razloga



Podaci: Učešće ugovora dodijeljenih u skladu sa tačkama člana 36. ZJN

Na osnovu analiza i uspostavljenih kvantitativnih i kvalitativnih kriterija, izabrani su sljedeći subjekti revizije za dalje analize (svi su u obavezi da primjenjuju Zakon o javnim nabavkama):

1) Klinički centar Srbije)
2) Gradska agencija za saobraćaj doo Kragujevac)
3) JP „Srbijašume“
4) JKP Infostan tehnologije
5) Zdravstvena ustanova „Apoteka Loznica“.

Kakvi su naši nalazi?

Naši glavni nalazi su sljedeći:

1) Istraživanje tržišta predmeta i ponuđača javnih nabavki ne sprovodi se na odgovarajući način, rezultati istraživanja se ne dokumentuju i nema analize troškova životnog ciklusa: Da bi se uspješno sprovele nabavke, neophodno je uraditi sveobuhvatnu analizu. To podrazumijeva identifikaciju interesa i dostupnost dobavljača, izvođača radova ili pružalaca usluga, njihovih tehničkih kapaciteta, finansijskih kapaciteta i cijena. U našoj reviziji stavili smo naglasak na istraživanje tržišta, ali smo takođe analizirali da li su javne nabavke predmet analize troškova životnog ciklusa.

Svi subjekti revizije navode da vrše neko osnovno istraživanje tržišta (putem interneta ili na osnovu prethodnog iskustva). Sofisticiraniji pristupi (npr. ankete ili upitnici) se rijetko ili nikad ne koriste.

Na primjer, predstavnici „Apoteke Loznica“ navode da podatke o ponuđačima iz prethodnog perioda stalno analiziraju i vrše ocjenu dobavljača. Prethodni dobavljači se ocjenjuju na osnovu četiri uslova (komercijalno područje, kvalitet, rok isporuke i lager). Predstavnici GAS Kragujevac su naveli da oni vrše istraživanje tržišta tako što obilaze i prikupljaju potrebne informacije na terenu kod samih ponuđača.

Međutim, neka preduzeća se žale da je tržište Srbije nerazvijeno sa samo nekoliko potencijalnih ponuđača. Na primjer, u javnom preduzeću „Srbijašume“ i kada na tržištu postoji veći broj ponuđača za pojedine nabavke (nabavka alata i inventara za mehanizaciju) poziv upućuju samo jednom ponuđaču na lokalnom tržištu. Prethodna iskustva iz ranijih godina nisu im pomogla u rješavanju tog problema.

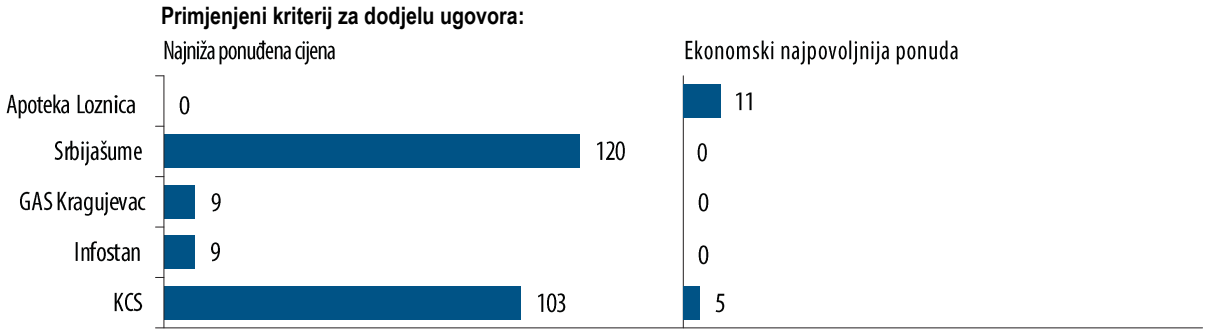
Istraživanje tržišta kao dio faze planiranja je sveobuhvatan proces, koji treba da se dokumentuje. Interni pregled o rezultatima istraživanja tržišta, treba da pruži informacije koje mogu uštedjeti napore u budućnosti. Iako subjekti revizije tvrde da su sprovodili neko istraživanje tržišta u 2015. godini, nisu nam dostavili dokaz o rezultatima istraživanja tržišta.

Procjena troškova životnog ciklusa je posebno značajna za predmete nabavke koji se koriste u dužem periodu. Međutim, putem intervjua i analize dokumentacije, utvrdili smo da subjekti revizije nisu posvetili dovoljno pažnje troškovima životnog ciklusa.

2) Nije sve učinjeno kako bi se obezbijedio najbolji odnos cijene i kvaliteta: Jedan od ciljeva revizije je bio da utvrdimo da li naručioci preduzimaju odgovarajuće mjere radi postizanja najboljeg odnosa cijene i kvaliteta. Konkretno, željeli smo da saznamo da li je cijena jedini kriterij za dodjelu ugovora i da li ugovarači efikasno obezbjeđuju princip vrijednost za novac pregovaranjem sa jednim ili više ponuđača.

ZJN propisuje dvije vrste kriterija za ocjenjivanje ponuda: (1) najniža ponuđena cijena i (2) ekonomski najpovoljnija ponuda (ENP). Elementi ENP-a mogu uključivati popust na cijene iz cjenovnika naručioca, datum isporuke, kvalitativne aspekte, ekološke prednosti, post-prodajni servis ili garantni period. Ovi elementi moraju biti ponderisani.

Grafikon 2: Nabavke se najčešće rade na osnovu najniže cijene



Iz tabele se vidi da su subjekti revizije 94% ukupnog broja ugovora u pregovaračkom postupku u 2015. godini, zaključili primjenom kriterija najniže ponuđene cijene. Nekoliko izuzetaka (16 ugovora) su ugovori koje je zaključio KCS (5 ugovora) i Apoteka Loznica (11 ugovora), primjenom kriterija ekonomski najpovoljnije ponude.

Uprava za javne nabavke je donijela Smjernice za primjenu ENP metoda u cilju ohrabrivanja kompanija da češće primjenjuju navedeni ENP metod.

Konkurencija je ključni faktor kada je u pitanju postizanje dobrog odnosa cijene i kvaliteta. Subjekti revizije su obezbijedili poštovanje načela konkurencije time što su pozive za podnošenje ponuda uputili na više adresa. Međutim, u većini slučajeva (85%), pristigla je samo jedna ponuda. Vjerovatnoća dobijanja najbolje vrijednosti za novac u takvim pregovorima nije visoka.

Odnos cijene i kvaliteta može takođe biti unapređen pregovaranjem. Preduslov za efikasno pregovaranje jeste prisustvo ponuđača. Međutim, utvrdili smo da je značajan broj ugovora zaključen po inicijalnoj ponudi, zato što ponuđač nije prisustvovao pregovaranju. Subjekti revizije su 21% ugovora u pregovaračkom postupku zaključili po inicijalnoj ponudi, koja je prihvaćena bez pregovaranja.

U toku revizije smo utvrdili da prisustvo više ponuđača pregovaranju daje bolje rezultate. Na primjer, Apoteka Loznica je uspela da smanji cijenu kada je više ponuđača učestvovalo u pregovorima. Dobili su bolju cijenu kada je bilo četiri ponuđača u odnosu na tri ponuđača (oko jedan odsto manje).

3) Efikasna koordinacija nije uspostavljena između subjekata revizije i nadležnih organa, kao ni puna kontrola i evaluacija javnih nabavki u pregovaračkom postupku: Efficient coordination implies timely decision-making by all participants in the procedure so as to conduct the negotiated procedure in an efficient fashion. The auditees sometimes conducted the negotiated procedure without a positive opinion of the PPO.

Od pet subjekata revizije samo je GAS Kragujevac imao usaglašene podatke sa UJN. Podaci o vrijednosti ugovora koji su zaključeni nakon sprovedenih pregovaračkih postupaka (koji su nam dostavljeni iz UJN) iskazani u manjoj vrijednosti za 150.000 EUR u odnosu na podatke koje su nam subjekti revizije dostavili.

Jedan od ciljeva je bio da utvrdimo da li se kontrola sprovodi kontinuirano i sistematično i da li se vrši ocjena njihove svrsishodnosti. Uvjerili smo se da dva od pet subjekata revizije nisu internim aktom bliže uredili kontrolu javnih nabavki, odnosno nije određeno lice koje vrši kontrolu ili način vršenja kontrole. Iako se kontrola usaglašenosti ponekad vrši, ta kontrola se ne vrši kontinuirano i sistematično. U slučajevima kada se kontrole ponekad vrše, provjeravala se usaglašenost. Nijedan subjekt revizije ne vrši ocjenu efektivnosti, efikasnosti i ekonomičnosti sprovedenih pregovaračkih postupaka.

Dalje, evaluacija cjelokupnog ciklusa pregovaračkih postupaka ne radi se efektivno. Naručioci nisu u potpunosti pripremili potrebnu dokumentaciju, te je UJN tražila dopunu zahtjeva u oko 30% slučajeva.

Šta možemo zaključiti?

Na osnovu analize podataka i dokumentacije dostavljenih od strane subjekata revizije, kao i obavljenih intervjua sa 32 lica, donijeli smo sljedeće zaključke:

1. Subjekti revizije prije pokretanja pregovaračkog postupka bez objavljivanja poziva za podnošenje ponuda djelimično istražuju tržište, ali rezultate istraživanja ne dokumentuju i ne razmatraju troškove životnog ciklusa.

Iako su tvrdili da vrše istraživanje tržišta, samo jedan od pet ispitanih subjekata revizije (koji su u 2015. godini, nakon sprovedenih pregovaračkih postupaka zaključili 257 ugovora), imao je dokaze da su takve analize izvršene. Dalje, subjekti revizije ne sprovode analize troškova životnog ciklusa (trošak nabavke, troškove upotrebe i održavanja), što je u najvećoj mjeri uzrokovano nedostatkom procedura i dobre prakse. Stoga, postoji rizik da javna nabavka sprovedena u pregovaračkom postupku bude neekonomična i neefikasna.

2. Subjekti revizije ne preduzimaju u potpunosti odgovarajuće mjere radi postizanja najboljeg odnosa cijene i kvaliteta.

Naše analize pokazuju da su subjekti revizije po kriteriju najniže ponuđene cijene dodijelili 94% ugovora, a 6% ugovora je dodijeljeno po kriteriju ekonomski najpovoljnije ponude (ENP). I kada kao kriterij za dodjelu ugovora odrede ENP, najveći značaj daju cijeni a znatno manje drugim kvalitativnim elementima kriterija. Stoga, nedovoljno razmatranje kriterija za dodjelu ugovora i neodgovarajuće pregovaranje za posljedicu ima rizik da se ne obezbijedi uvijek najbolji odnos cijene i kvaliteta.

3. Nedovoljno efikasna koordinacija subjekata revizije sa nadležnim organima, nepotpuna kontrola i neefikasna evaluacija, ponekad dovodi do primjene pregovaračkog postupka, kao najmanje konkurentnog postupka.

To za posljedicu ima neusklađenost podataka subjekata revizije i Uprave za javne nabavke o sprovedenim pregovaračkim postupcima. Na neefikasnu koordinaciju ukazuje i činjenica da su pojedini pregovarački postupci sprovedeni suprotno mišljenju UJN o osnovanosti primjene ovog postupka. Subjekti revizije nemaju u potpunosti uspostavljenu objektivnu i sistematičnu kontrolu svih faza sprovedenih pregovaračkih postupaka. Ni jedan subjekt revizije ne vrši ocjenu učinka tih postupaka. Takođe, evaluacija javnih nabavki, u cilju unapređenja budućeg postupanja i planiranja u nabavkama, ne radi se dosljedno i sistematski, zbog čega postoji rizik od neefikasnog budućeg planiranja. Navedeno stvara rizik da pregovarački postupak bez objavljivanja poziva za podnošenje ponuda nije efikasan i ekonomičan.

Šta preporučujemo?

Državna revizorska institucija, nakon sprovedene revizije daje sljedeće preporuke. Subjekti revizije trebaju:

1) Prije pokretanja pregovaračkog postupka bez objavljivanja poziva za podnošenje ponuda, da u potpunosti istraže tržište, razmotre troškove životnog ciklusa predmeta javne nabavke i isto dokumentuju;

2) Da detaljno razmotre kriterije za dodjelu ugovora, kao i parametre o kojima će pregovarati, kako bi u potpunosti obezbijedili najbolji odnos cijene i kvaliteta;

3) Vrše i dokumentuju kontrolu svih faza pregovaračkog postupka bez objavljivanja poziva za podnošenje ponuda kao i kontrolu cjelishodnosti javne nabavke.

Reference

- INTOSAI (2016), *International Standards for Supreme Audit Institutions, ISSAI 5800 - Guide on Cooperative Audit between Supreme Audit Institutions* (Ch. 2.2.3);

- OECD (2016), *Preventing Corruption in Public Procurement*, OECD Corruption-in-Public-Procurement-Brochure.pdf, accessed 04-November 2017;

- European Commission (2017), *Public Procurement Strategy*, https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/strategy_en, accessed 04-December 2017;

Web poveznice na revizijske izvještaje VRI učesnika:

VRI Albanije (2017),
http://www.klsh.org.al/web/151_app_3793.pdf

VRI Bosne i Hercegovine (2017),
http://www.revizija.gov.ba/revizioni_izvjestaji/revizija_ucinka/Izvjastaji2017/?id=5728
http://www.revizija.gov.ba/revizioni_izvjestaji/revizija_ucinka/Izvjastaji2017/?id=5729
http://www.revizija.gov.ba/revizioni_izvjestaji/revizija_ucinka/Izvjastaji2017/?id=5730
http://www.revizija.gov.ba/Home.aspx?=&langTag=en-US

DZR bivše jugoslovenske Republike Makedonije (2017),
http://dzr.mk/Uploads/57_RU_Efikasnost_ELS-godisno_planiranje_realizacija_JN_2017.pdf

DRI Kosova* (2017),
http://www.zka-rks.org/wp-content/uploads/2017/07/Planiranje-ugovora-o-izgradnj.pdf
http://www.zka-rks.org/wp-content/uploads/2017/07/Planifikimi-per-kontratat-e-ndertimit.pdf
http://www.zka-rks.org/wp-content/uploads/2017/07/Planning-of-construction-contracts.pdf

DRI Crne Gore (2017),
http://www.dri.co.me/1/doc/05.09.%20Kona%C4%8Dni%20izvje%C5%A1taj%20%20nabavke%20medicinske%20opreme.pdf

DRI Srbije (2017),
https://www.dri.rs/php/document/download/932/2

Ovaj Zbirni izvještaj, koji je objavljen pod pokroviteljstvom Zajedničke radne grupe za revizijske aktivnosti (Joint Working Group on Audit Activities - JWGAA), ishod je paralelne revizije učinka koju su obavile vrhovne revizijske institucije (VRI) Zapadnog Balkana.

Zbirni izvještaj obuhvata ključne nalaze i obzervacije, kao i glavne zaključke šest revizijskih izvještaja VRI koje su učestvovale u paralelnoj reviziji na temu javnih nabavki.

Ukratko, javne nabavke u regiji Zapadnog Balkana karakterišu slabosti u planiranju javnih nabavki i pripremi tendera, kao i neefikasnost funkcija monitoringa i naknadnog praćenja procesa. Izmjene u ovim funkcijama bi imale pozitivan efekat na javne nabavke i mogle bi dovesti do mnogih poboljšanja u javnom sektoru. Ukoliko se provode na fer i transparentan način, javne nabavke također mogu predstavljati bitan motor ekonomskog razvoja, snaženja privatnog sektora, kao i zaposlenosti.