

**IZVJEŠĆE O PRAĆENJU POSTUPKA JAVNE NABAVE ZA
2023. GODINA**

Svibanj 2024.godine

Kazalo

1. Uvod i karakter nadležnosti Agencije za javnu nabavu Bosne i Hercegovine u vezi praćenja postupaka javnih nabava	3
2. Praćenje sustava javnih nabava	4
2a. Planiranje i planovi javne nabavke-----	7
2b. Profesionalni žalitelji-----	9
3. Suradnja sa institucijama.....	11
3a. Suradnja sa uredima za reviziju u Bosni i Hercegovini-----	11
3b. Suradnja sa Konkurencijskim vijećem Bosne i Hercegovine-----	13
3c. Suradnja sa ostalim institucijama u Bosni i Hercegovini-----	13
4. Prekršajni postupci i kaznene prijave	14
5. Netransparentni postupci javne nabave	17
5.1. Pregovarački postupci bez objave obavijesti u 2023. godini.....	17
5.2. Postupci izravnog sporazuma u 2023. godini	22
6. Zaključak	24
Aneks I - Pregled prekršajnih postupaka pravomoćno okončanih u 2023. godini	
Aneks II - Ugovorna tijela koja su prekoračila vrijednosni razred za izravni sporazum	
Aneks III - Popis ugovornih tijela koji nisu objavili plan nabava za 2023.godinu	
Aneks IV - Popis ugovornih organa koji su kasnili sa objavom plana nabava	

1. Uvod i karakter nadležnosti Agencije za javnu nabavu Bosne i Hercegovine u vezi praćenja postupaka javnih nabava

Javne nabave igraju ključnu ulogu u funkcioniranju svake države, a Bosna i Hercegovina nije iznimka. Ovo ključno područje upravljanja javnim sredstvima zahtijeva posebnu pažnju kako bi se osigurala transparentnost, konkurencija te racionalno i pravično korištenje javnog novca. Jedan od ključnih instrumenata za postizanje ovih ciljeva je praćenje javne nabave.

Kontrola nad javnom nabavom pruža temelj za transparentno i odgovorno trošenje javnih sredstava. Transparentnost je ključna kako bi se osiguralo da svi sudionici imaju jednaku priliku sudjelovati u nabavnim procesima. Transparentni procesi također smanjuju rizik od korupcije, čime se osigurava da se ugovori dodjeljuju na temelju kvalitete i najpovoljnije ponude poštivajući načelo razmjene vrijednosti za novac.

Praćenje javne nabave uključuje praćenje pojedinačnih postupaka javne nabave, sa posebnim osvrtom na netransparentne postupke nabavki-pregovarački postupci bez objavljivanja obavijesti i izravni sporazum. Također i izuzeća od primjene Zakona su predmet praćenja, u smislu provjere ispunjenosti uvjeta definiranih Zakonom, jer izuzeća moraju biti pažljivo nadzirana kako bi se izbjegla eventualna zloupotreba. Ova pitanja su od presudne važnosti jer omogućavaju fleksibilnost u situacijama gdje standardni postupci ne bi bili primjenjivi ili praktični. Praćenjem ovih aspekata, Bosna i Hercegovina može osigurati da izuzeća od primjene zakona budu opravdana i da pregovarački postupci budu transparentni i pravedni.

Praćenje javni nabava ugovornih tijela u Bosni i Hercegovini nema samo veliki značaj za državnu razinu, već ima i veliki značaj i za niže razine vlasti, uključujući entitete, županije, gradove i općine. Ove razine također provode veliki broj postupaka javne nabave, često s manjim proračunima i ograničenim resursima, i u određenom smislu se ugledaju na način provođenja postupaka javnih nabave na višim razinama.

Javne nabave predstavljaju vitalnu kariku u funkcioniranju države, omogućavajući nesmetani tok roba, usluga i radova nužnih za pružanje ključnih javnih usluga građanima. Kroz transparentne i konkurentne postupke nabave, osigurava se pravedna raspodjela javnih sredstava, smanjuje se rizik od korupcije te potiče ekonomično korištenje javnih resursa.

Osiguranje dosljednosti u provođenju postupaka javne nabave putem sustavnog praćenja i revizija ključno je za očuvanje povjerenja građana u institucije te za jačanje integriteta javnog sektora. U tom kontekstu, Agencija za javne nabave Bosne i Hercegovine svojim aktivnostima praćenja ne samo što osigurava usklađenost sa zakonskim propisima već i promovira najbolje prakse u području javni nabava, doprinoseći tako ukupnom društvenom napretku i transparentnosti u javnom sektoru na svim razinama vlasti u Bosni i Hercegovini.

Dodatno, Pravilnik o praćenju postupaka javne nabave uključuje i analizu izvješća nadležnih ureda za reviziju, koji se odnose na javne nabave, s ciljem edukacije i sprječavanja najčešćih grešaka u istima. Ova praksa omogućava da se identificirane nepravilnosti u postupcima javne nabave koriste kao poučna sredstva za unapređenje transparentnosti, usklađenosti s propisima te boljeg upravljanja javnim sredstvima.

U kombinaciji sa praćenjem postupaka javne nabave koje provodi Agencija za javne nabave Bosne i Hercegovine, izvješće revizije pružaju sveobuhvatan pristup unapređenju sustava javni nabava, što rezultira boljim iskorištavanjem javnih sredstava i povećanjem povjerenja građana u transparentnost i integritet javnih institucija u Bosni i Hercegovini.

Praćenje postupaka javne nabave, kao nadležnost, definirano je člankom 92. stavak (3) točka e) Zakona o javnim nabavama i Pravilnikom o praćenju postupaka javne nabave („Službeni glasnik Bosna i Hercegovina“ br. 72/16) – u daljem tekstu: Pravilnik.

Kada Agencija utvrdi da je došlo do određenih povreda Zakona i podzakonskih akata, obraća se ugovornom tijelu dopisom u kojem ukazuje na učinjene nepravilnosti i nalaže da se iste otklone, ukoliko je iste moguće otkloniti u Zakonom utvrđenim rokovima. Ugovorno tijelo je dužano postupiti po dopisu Agencije i otkloniti nepravilnosti ukoliko je iste moguće otkloniti u Zakonom utvrđenim rokovima i o tome obavještava Agenciju najkasnije u roku od sedam dana od dana otklanjanja uočenih nepravilnosti. Međutim, ukoliko se primitak dopisa za ispravku nepravilnosti vremenski podudara sa periodom obustave postupka zbog žalbenog postupka iz članova od 94. do 114. Zakona, ugovoro tijelo ne postupa po dopisu Agencije ali je dužan istu izvjesiti o tome. - Agencija “podnosi prekršajnu prijavu kod nadležnog suda za prekršaje u skladu sa člankom 116. stavak (1) Zakona“. Agencija u redovitom godišnjem izvješću o izvršenim praćenjima javnih nabavki naznačava uočene najčešće greške do kojih se došlo vršenjem praćenja te preporuke za otklanjanje istih.

S tim u vezi, u kontekstu pitanja o načinu vršenja i karakteru nadležnosti praćenja postupaka javnih nabavki treba ukazati da ova nadležnost, sukladno odredbama Zakona i Pravilnika, ne uključuje ovlaštenje inspeksijskog nadzora od strane Agencije.

2. Praćenje sustava javnih nabava

Praćenje postupaka javne nabave u 2023. godini se baziralo na utvrđivanju stanja u sustavu javnih nabave, koristeći se podacima sa Portala javnih nabava, kao i informacijama koje je Agencija zaprimala od različitih izvora. Također, pregledani su financijska izvješća ureda za reviziju u Bosni i Hercegovini za 2022.godinu. U toku 2023. godine 4 državna službenika u Agenciji je pregledalo cca 25.000 različitih izvora praćenja i provelo 566 praćenja i to: - 461 praćenje na osnovu informacija sa Portala javnih nabava, i to 202 predmeta praćenja na osnovu notifikacije iz informacijskog sustava ejn, od čega se 35 predmeta odnosilo na pregovarački postupak bez objave obavijesti. Ostali izvori praćenja su bili:

- nevladin sektor (10 zahtjeva Transparency International Bosna i Hercegovina),
- Ured za borbu protiv korupcije i kontrolu kvaliteta KS (17 zahtjeva),
- Ured za reviziju institucija u FBOSNA I HERCEGOVINA (55 zahtjeva), i
- zahtjevi ponuđača (23 zahtjeva).

Prateći pojedinačne postupke javne nabave i očitovanja ugovornih tijela Agencija je uočila određene loše prakse u primjeni Zakona i podzakonskih akata, te u cilju edukativnog djelovanja i pravilnog postupanja je objavila 8 stavova o pravilnoj primjeni propisa iz oblasti javni nabava.

U cilju edukativnog djelovanja, Agencija je u 2023. godini počela sa objavom svih zaprimljenih upita i mišljenja koja je dala po zahtjevu ugovornog tijela ili ponuđača.

Kroz praćenje postupaka javne nabave u 2023. godini, Agencija je utvrdila određene devijacije u sustavu javni nabava, koje se kod ugovornih tijela ponavljaju i to:

1. Loše planiranje javne nabave, veliki broj izmjena i dopuna planova nabave, kao i loša realizacija planova¹;

Kašnjenje u usvajanju proračuna, odnosno finansijskih planova dovodi ugovorna tijela

u situaciju da nemaju osiguranu kontinuirano opskrbu, odnosno da nisu u mogućnosti realizirati projekte kapitalnih investicija, te se kasni sa svim fazama u realizaciji projekata, što posljedično dovodi do nedostataka u realizaciji ugovora.

2. Neobjavljivanje obavijesti o dodjeli ugovora i nedostavljanju izvješća u postupku javne nabave;

Neobjavljivanje obavijesti o dodjeli ugovora predstavlja jedan od nedostataka u funkcioniranju sustava javni nabava. Ugovorna tijela „zaborave“ objaviti dodjelu ugovora što se izravno odražava na statistike o utrošenim sredstvima u postupcima javni nabava. Analizirajući očitovanja ugovornih tijela po ovom pitanju-prekršaju, najčešći razlozi u neobjavljivanju obavijesti su nedovoljna kadrovska popunjenost, preopterećenost uposlenih koji rade na poslovima javni nabava i nedovoljna educiranost službenika koji rade ove poslove. Također, neobjavljivanjem obavijesti o dodjeli ugovora, podaci o ponuđačima kojima su dodjeljeni ugovori su netransparentni, što je potencijalno rizik za sukob interesa iz članka 52. Zakona o javnim nabavama.

3. Odustajanje ponuđača od zaključivanja ugovora, nakon okončanog postupka javne nabave, nakon održane e aukcije i nakon odluke o izboru, izabrani ponuđač ne dostavi dokaze kvalificiranosti u roku koji definira ugovorno tijelo.

Ovaj problem se kontinuirano pojavljuje, te kod e-aukcije, ponuđači snižavaju svoje ponude do nerealnih vrijednosti u odnosu na vrijednosti na tržištu, svjesni da neće biti u mogućnosti zaključiti ugovor po vrijednosti nakon okončane e-aukcije. Na taj način ponuđači zloupotrebljavaju e-aukciju, a što stvara dodatne probleme ugovornim tijelima, jer se na takav način odugovlači postupak nabave i prolongira zaključivanje ugovora. Također, nedostavljanje dokaza kvalificiranosti u roku koji odredi ugovorno tijelo, utječe na efikasnost postupaka javni nabava. Ovakva postupanja mogu upućivati i na zabranjene sporazume ponuđača, što za rezultat ima usporavanje postupka nabave i dodjelu ugovora ponuđaču koji je dao skuplju ponudu. Ovaj problem će biti predmetom narednih izmjena zakona, u dijelu prekršajnih dijela za ponuđače.

4. „Cijepanje“ javne nabave radi izbjegavanja provođenja odgovarajućeg postupka javne nabave, te provođenje više postupaka izravnih sporazuma za istovrsne predmete nabave;

„Cijepanje“ nabave je problem kod ugovornih tijela koji nemaju odgovarajuće resurse kako kadrovske, tako i materijalne, te poslove nabave vrše ili službe za komercijalu, ili financije, ili

¹ Izvješća ureda za reviziju u Bosni i Hercegovini za 2022. godinu

sekretari u ugovornim tijelima sa malim brojem zaposlenih i malim proračunima za nabave. U ovakvim situacijama, i pored edukativnog i preventivnog djelovanja, ni represivne mjere ne mogu unaprijediti stanje. Ono što se kroz praćenje uočava da se ne koriste alati koje osnivači tih ugovornih tijela imaju, a to je provođenje zajedničkih nabava za npr.: škole, centre za socijalni rad, centre za kulturu i sl.

5. Nedostatak educiranih kadrova u ugovornim tijelima, posebno u dijelu pripreme tehničkih specifikacija, kao sastavnog dijela tenderske dokumentacije, te izostanak angažiranja vanjskih stručnjaka za pripremu tehničkih specifikacija, posebno za nabave velike vrijednosti, kao i projekte od javnog interesa;

Problem koji se kontinuirano javlja i koji do danas nije doživio neke značajnije promjene. Fluktuacija kadrova koji rade na poslovima javni nabava, kao i neiskazivanje interesa za obavljanje poslova javnih nabavki ukazuju da su problemi u sustavu javni nabava složeni i višeznačni. Naime, neusaglašenost entitetskih i županijskih propisa sa propisima EU, kako po horizontalnom tako i po vertikalnoj razini otežava rješavanje problema.

6. Pravna zaštita i problemi vezano za žalbeni postupak

Pitanje trenutka plaćanja naknade za žalbu se pojavilo još od početka primjene Zakona iz 2014. godine. Naime, naknada za žalbu u primjeni usporava postupke po žalbama iz razloga što su ugovorna tijela po zaprimanju žalbe obavezni obustaviti postupak, bez obzira da li će žalitelj uplatiti naknadu za žalbu ili ne. Jer ukoliko ugovorno tijelo utvrdi da žalba nije osnovana, prosljeđuje je Uredu za razmatranje žalbi, a Ured za razmatranje žalbi ukoliko žalitelj nije dostavio dokaz o uplaćenju naknade, poziva ga pismenim putem da u roku od tri dana dostavi dokaz o uplaćenju taksi. Ukoliko žalitelj ne dostavi dokaz, Ured za razmatranje žalbi donosi zaključak kojim se žalba odbacuje kao neuredna. Za to vrijeme ugovorno tijelo ne smije poduzimati bilo kakve radnje do zaprimanja rješenja ili zaključka URŽ-a. I upravo ovako definiranje trenutka uplate naknade za žalbu rezultiralo je pojavom „profesionalnih“ žalitelja.

7. Prekršajni postupci i pitanje nadležnosti za pokretanje istih

Člankom 116. Zakona definirani su prekršajni postupci. U definiranju nadležnosti za pokretanje prekršajnih postupaka nadležnost je podjeljena između Ureda za razmatranje žalbi i Agencije za javne nabave. U postupcima u kojima nije bila izjavljena žalba, Agencija ima nadležnost za pokretanje prekršajnog postupka. Međutim, kod definiranja opisa prekršaja, nema podjeljene nadležnosti, te se događa da se Agencija ili Ured za razmatranje žalbi ne mogu odrediti u pogledu nadležnosti. Da li je u svakom postupku, u kojem je izjavljena žalba, Agencija nenadležna za pokretanje prekršajnog postupka, odnosno da li je Ured za razmatranje žalbi nadležan da pokrene prekršajni postupak po bilo kojem osnovu u slučaju da je u tom postupku izjavljena žalba?

Preporuka:

Osigurati dovoljnu kapacitiranost Agencije, kadrovski i finansijsku, u dijelu praćenja postupaka javne nabave, jer praćenje treba da rezultira unapređenjem sustava javne nabave, kako u zakonodavnom dijelu, tako i u postupcima koji se vode pred sudovima u Bosni i Hercegovini.

Nastaviti pratiti postupanja ugovornih tijela koja će za rezultat imati objavu stavova Agencije u pogledu pravilne primjene Zakona i podzakonskih akata, te ukazivati na pogrešna postupanja, a u slučaju ponavljanja grešaka koje predstavljaju povredu ZJN i podzakonskih akata, podnositi zahtjeve za pokretanje prekršajnih postupaka ili dostavljati predmete nadležnom tužilaštvu posebno u slučajevima gdje je se radi o nabavi velike vrijednosti.

2a. Planiranje i planovi javne nabave

Planiranje javne nabave kao i objava planova su u 2023. godini bili predmetom analize iz razloga što je i u prethodnim godinama, kako kroz praćenje objavljenih planova, tako i kroz financijska izvješća ureda za reviziju na svim razinama vlasti, uočeno kao jedna od devijacija u sustavu javne nabave.

U razdoblju 2014-2022. godine ugovorna tijela su imali obavezu da objave planove nabave na svojim web stranicama, ukoliko posjeduju web stranicu, i praćenje objave planova, kao i izmjena i dopuna planova nabave bilo je znatno otežano. Usvajanjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavama iz 2022. godine, ugovorna tijela su obavezni objaviti planove nabave, sa svim izmjenama i dopunama na Portalu javne nabave, kao i privremene planove nabave u slučaju privremenog financiranja, kao i sve izmjene i dopune planova nabave i to u roku od 30 dana od dana usvajanja proračuna, financijskog plana ili donošenja odluke o privremenom financiranju. Uvođenjem ove obaveze, planiranje nabava je transparentno i javno dostupno svim zainteresiranim.

Objava planova nabave sa izmjenama i dopunama je bitna i za gospodarske subjekte, kako bi pravovremeno mogli planirati i svoje aktivnosti. Naime, planiranje predstavlja stratešku odrednicu ugovornog tijela i predstavlja posebnu fazu u projektnom menadžmentu. Međutim, ugovorna tijela na svim razinama vlasti planiranje ne vrše sustavno, sa prethodnim analizama, već se planira u najvećem broju slučajeva po principu „ad hoc“ što za rezultat ima i veći broj izmjena i dopuna planova nabave. Prema pokazateljima izmjena i dopuna planova nabave na lokalnoj razini, kroz anketu koju je radio UNDP u Bosni i Hercegovini² uz podršku Švedske, situacija sa izmjenama i dopunama planova u 2021. godini, je na pitanje „Koliko se često vaša institucija suočava sa potrebom da izmijeni plan nabave?“, slijedeća:

Više od 5 puta godišnje – 51,43%
Između 3 i 5 puta godišnje – 28,57%
Manje od 3 puta godišnje – 20,00%
Nikada 0.00%

Na Portal javne nabave sa 31.12.2023.. godine, planove nabave objavilo je ukupno 2471 ugovorna tijela.

U 2023. godini, na osnovu podataka sa Portala javne nabave, metodom slučajnog uzorka, Agencija je uočila da su ugovorna tijela izmijenili planove nabave više puta i to:

1. JP „Elektroprivreda BOSNA I HERCEGOVINA“ d.d Sarajevo, u sjedištu – 26 izmjena i dopuna plana nabave

² https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2023-09/politike_i_prakse_javnih_nabavki_na_lokalnom_nivou_u_bosni_i_hercegovini_final.pdf

2. MH „Elektroprivreda RS“ matično preduzeće A.D Trebinje – 12 izmjena i dopuna
3. JP “ Elektroprivreda HBHZ“ D.D Mostar- 11 izmjena i dopuna
4. JZU Univerzitetski klinički centar Tuzla – 82 izmjene i dopune
5. Rudnici mrkog uglja Banovići D.D Banovići – 21 izmjena i dopuna
6. Rudnik mrkog uglja Kakanj d.o.o – 8 izmjena i dopuna
7. Rudnik mrkog uglja Breza d.o.o – 2 izmjene i dopune
8. Rudnik mrkog uglja Đurđevik d.o.o -9 izmjena i dopuna
9. Z.P Rudnik i Termoelektrana Gacko A.D. -0 izmjena i dopuna
10. Ministarstvo odbrane Bosna i Hercegovina -12 izmjena i dopuna
11. Ministarstvo sigurnosti Bosna i Hercegovina – 24 izmjene i dopune
12. Ministarstvo civilnih poslova Bosna i Hercegovina-15 izmjena i dopuna
13. Agencija za identifikaciona dokumenta, evidenciju i razmjenu podataka – 11 izmjena i dopuna
14. Agencija za istrage i zaštitu (SIPA) – 42 izmjene i dopune
15. Agencija za javne nabave Bosna i Hercegovina – 5 izmjena i dopuna
16. JP Luka Brčko – 4 izmjene i dopune
17. Ministarstvo financija RS – 8 izmjena i dopuna
18. Federalno ministarstvo financija (uključujući Poreznu upravu FBosna i Hercegovina i Financijsku policiju FBosna i Hercegovina) – 67 izmjena i dopuna
19. Federalni zavod zdravstvenog osiguranja i reosiguranja – 8 izmjena i dopuna
20. Fond zdravstvenog osiguranja RS – 7 izmjena i dopuna
21. Zavod zdravstvenog osiguranja KS – 3 izmjene i dopune
22. Zavod zdravstvenog osiguranja HNK – 5 izmjena i dopuna
23. Zavod zdravstvenog osiguranja TK – 6 izmjena i dopuna
24. Zavod za zdravstveno osiguranje ŽZH – 3 izmjene i dopune
25. Grad Banja Luka – 25 izmjena i dopuna
26. Grad Mostar – 13 izmjena i dopuna
27. Grad Sarajevo – 99 izmjena i dopuna
28. Grad Bjeljina – 9 izmjena i dopuna
29. Grad Livno – 6 izmjena i dopuna
30. Grad Tuzla – 10 izmjena i dopuna
31. Općina Centar Sarajevo – 29 izmjena i dopuna
32. Općina Bugojno – 12 izmjena i dopuna
33. Općina Tomislavgrad – 22 izmjene i dopune
34. Općina Ilidža – 114 izmjena i dopuna
35. Općina Novi Travnik – 13 izmjena i dopuna
36. Opština Šamac – 20 izmjena i dopuna
37. Opština Foča – nije objavila plan nabave za 2023. godinu na Portalu javnih nabava
38. Opština Kotor Varoš – 15 izmjena i dopuna
39. Opština Mrkonjić Grad – 51 izmjena i dopuna
40. Opština Pale – 5 izmjena i dopuna

Također, pitanje svrsishodnosti predmeta nabave za proces planiranja je vrlo bitno, jer ugovorna tijela treba da planira nabave koje će unaprijediti poslovanje, kao i izvršavati funkcije od javnog interesa. Uvođenjem transparentnosti kroz objavu planova nabava na Portalu javnih nabava, svi zainteresirani imaju mogućnost uvida u planove na jednom mjestu. Ranija praksa objave na web stranicama ugovornih tijela djelovala je kao da princip transparentnosti je zastupljen, međutim, realno stanje je pokazivalo da ugovorna tijela na svojim web stranicama objave plan nabave, koji je „skriven“ tako da je zahtjevalo detaljnu pretragu kako bi se pronašao plan nabave.

Kvalitet planiranja, sa objavom planova nabave, u izravnoj je vezi sa realizacijom planiranih aktivnosti, te pokazatelji izvršenja planova ukazuju na činjenicu kako ugovorna tijela pristupaju planiranju javni nabava. Naime, iz finansijskih izvješća ureda za reviziju na svim razinama vlasti u Bosni i Hercegovini, u pojedinim slučajevima uočava se izuzetno nizak postotak realizacije planiranih nabava. Naime, planiranje je u izravnoj vezi sa pravovremenim usvajanje proračuna, odnosno finansijskih planova ugovornih tijela, te ukoliko se ovi dokumenti usvoje sa znatnim kašnjenjem (ili neusvajanjem) donose se privremeni planovi, odnosno nema realizacije kapitalnih projekata, koji znatno utječu na stupanj realizacije planiranog.

Jedan od primjera lošeg planiranja je slučaj kada se projektirala brza cesta, a ugovorno tijelo kao nositelj aktivnosti, zanemario je konzultacije sa lokalnim zajednicama na toj dionici, i objavio je postupak nabave, da bi u toku postupka nabave dobio zahtjeve lokalnih zajednica, te postupak javne nabave je na kraju poništen, jer je nakon komunikacije sa lokalnim zajednicama kroz koje prolazi cesta, došlo do izmjena koje su utjecale i na tehničke specifikacije kao dio tenderske dokumentacije.

Nadalje, pitanje suradnje ugovornih tijela, kada se planiraju određene aktivnosti na jednom području, u Bosni i Hercegovini je potpuno zanemaren. Naime, u situaciji kada se rade dugoročni planovi, za kapitalne projekte, izostanak suradnje ugovornih tijela dovodi do znatnog poskupljenja nabave. Kao primjer naveli bi projekte rekonstrukcije cesta, gdje uz rekonstrukciju ceste, mogu se raditi i zamjene vodovodnih i kanizacionih cijevi, elektrovodova, optičkih kablova, gasnih instalacija. Međutim, svako ugovorno tijelo radi za sebe, te se jedna cesta kopa više puta i ponovno asfaltira više puta, što znatno poskupljuje nabavu, koja bi uz koordinaciju više ugovornih tijela nabavila se po povoljnijoj cijeni.

U 2023. godini, na osnovu podataka sa Portala javnih nabava, planove nabava nisu objavila 503 ugovorna tijela. U strukturi ugovornih tijela koji nisu objavili planove nabave za 2023. godinu najzastupljeniji su ugovorna tijela sa malim proračunima i malim brojem zaposlenih (npr. osnovne škole, centri za kulturu na općinskim razinama vlasti, centri za socijalni rad, biblioteke i sl.).

Kašnjenja u objavi planova nabave u 2023. godini na razini Bosne i Hercegovine, entiteta, Brčko Distrikta Bosna i Hercegovina i županija evidentirana su 94 ugovorna tijela koji su navedeni u Aneksu 3 ovog izvješća.

Preporuka: Pravovremeno planiranje nabava je vrlo bitno kako bi se projekti realizirali na vrijeme. Stoga je potrebno da se osigurati pravovremeno financiranje ugovornih tijela za projekte koji su definirani strateškim dokumentima. Ugovorna tijela su obavezni da planiranju nabavki posvete dužnu pažnju, kako bi planovi imali što manje izmjena, te da se planirane nabave realiziraju u što većem postotku.

2b. Profesionalni žalitelji

Problem „profesionalnih žalitelja“, u prethodnom razdoblju, doživio je svojevrsnu eskalaciju, te je Agencija za javnu nabavu Bosne i Hercegovine, u vršenju svojih nadležnosti iz članka 92. stavak (3) Zakona, pokrenula aktivnosti, te dobila i prikupila informacije, saznanja i dokaze o „profesionalnim žaliteljima“. Predmetne informacije, saznanja i dokazi predstavljaju ozbiljan skup indicija da „profesionalni žalitelji“, serijskim izjavljivanjem žalbi kod različitih ugovornih

tijela, na različite postupke i predmete nabave, nemaju za cilj ispravke eventualnih grešaka i posljedično dobijanje ugovora u konkretnom postupku nabave, odnosno da im je cilj usporavanje postupka javne nabave.

Analizom predmetnih situacija je uočen odgovarajući *modus operandi* „profesionalnih žalitelja“. S tim u vezi, „profesionalni žalitelj“, obično putem punomoćnika/odvjetnika, izjavljuje žalbu (veliki broj žalbi), gdje sa izjavljivanjem žalbe, nema za cilj da ispravi eventualnu grešku i posljedično dobiti ugovor u konkretnom postupku nabave, već ima za cilj da uspore postupak javne nabave i/ili da ostvare novčanu korist kroz naplatu troškova za punomoćnika/odvjetnika. Takvo ponašanje gospodarskih subjekata, kao i punomoćnika/odvjetnika, čije usluge koriste, dovodi do toga da se onemogućuje efikasno okončanje postupaka javni nabava što je zahtjev općih načela iz članka 3. Zakona. Navedeno neminovno dovodi do toga da se postupak nabave, očito nepravedno odugovlači i odlaže, što izaziva mnogobrojne negativne posljedice za javna sredstva i njihove korisnike, na svim razinama u Bosni i Hercegovini, kao što su odlaganje izgradnje infrastrukturnih objekata, nedostatak lijekova i medicinske opreme, nemogućnost pružanja zdravstvenih i drugih usluga, i slično.

U ovom smislu, analiza predmetnih situacija pokazuje zorne primjere izigravanja smisla pravne zaštite u javnim nabavama i time njene zloupotrebe. Tako, jedan gospodarski subjekt i njegov punomoćnik/odvjetnik su, u 2023. godini, izjavili čak 198 žalbi, koje su procesno odbačene, tj. zaključkom odbačene zbog neplaćanja naknade za žalbu, što predstavlja evidentnu zloupotrebu pravne zaštite (podaci dostupni na Portalu javnih nabava). Također iz podataka na Portalu javnih nabava, utvrđeno je da taj gospodarski subjekt ima jedan zaključen ugovor u kojem predmet ugovora je „Troškovi žalbe za tendersku dokumentaciju“, a njegov punomoćnik /odvjetnik je evidentiran kao ponuđač na Portalu javnih nabava, ali nema niti jedan zaključen ugovor u postupcima javni nabava.

Još jedan gospodarski subjekt, putem punomoćnika odvjetnika, je u 2023. godini izjavio 224 žalbe, od kojih je većina zaključkom odbačena zbog neplaćanja naknade za žalbu, te ovakvo postupanje predstavlja zloupotrebu pravne zaštite (podatak dostupan na Portalu javnih nabava). Također iz podataka na Portalu javnih nabava, utvrđeno je da isti gospodarski subjekt ima u 2023. godini zaključenih 8 ugovora, od kojih je 5 ugovora, u kojim je predmet ugovora „Troškovi žalbe za tendersku dokumentaciju“ i 1 ugovor „pravne usluge“ zbog žalbe koja je odbačena zaključkom kao neuredna.

Postupanje slijedećeg gospodarskog subjekta i punomoćnika odvjetnika, koji su u 2023. godini izjavili 291 žalbu i koje su zaključkom odbačene zbog neplaćanja naknade za žalbu, što ovakvo postupanje predstavlja zloupotrebu pravne zaštite (podatak dostupan na Portalu javnih nabava).

U cilju sprečavanja „zloupotrebe“ pravne zaštite, Agencija je pokrenula aktivnosti na ukazivanju ovog problema, te o istom izvjestila sve nadležne, na svim razinama vlasti u Bosni i Hercegovini i ukazala na problem. Također, protiv gospodarskih subjekata i njihovih punomoćnika uputila je prijave odvjetničkim komorama i gospodarskim komorama.

Agencija je objavila i stav na web stranici o uočenom postupanju u sustavu javni nabava „Problematika „profesionalnih žalitelja“ u sustavu javni nabava“, dostupnom na linku <https://www.javnenabavke.gov.ba/bs-Latn-BA/news/377/problematika-profesionalnih-zalitelja-u-sistemu-javnih-nabavki>

Agencija je u svom obraćanju putem informacije komisijama za proračun i financije oba doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, kao najefikasnije rješenje ovog problema predložila hitnu izmjenu Zakona o javnim nabavama u dijelu pravne zaštite i plaćanja naknade za žalbeni postupak. Također, Agenciji su se, nakon objave ovog problema na web stranici i putem različitih vidova komunikacije sa korisnicima sustava javni nabava, zaprimila više prijava. Većina zaprimljenih prijava se odnosila na gospodarske subjekte protiv kojih je Agencija pokrenula naprijed navedene aktivnosti. Ostali slučajevi, nakon provjera na Portalu javnih nabava, nisu se mogli kategorizirati kao „profesionalni žalitelji“.

Uz ovaj pojavni oblik profesionalnih žalitelja, na terenu se uočava i drugi oblik, odnosno kada sami ponuđači izjavljuju više žalbi u jednom postupku javne nabave, kako bi odugovlačili postupak nabave. Kao jedan od primjera je situacija kada ponuđač izjavljuje žalbu više puta na tendersku dokumentaciju, umjesto da jednom žalbom obuhvati sve eventualne nedostatke tenderske dokumentacije. Ovakvo ponašanje ponuđača izravno utječe na efikasnost sustava javni nabava.

Navedene aktivnosti i koraci Agencije nisu, ni u kom slučaju, bili usmjereni, niti se tako mogu shvatiti i protumačiti, na ograničavanje pravne zaštite u postupcima javni nabava, koja je jedan od osnovnih segmenata sustava javni nabava, već isključivo na zaštitu integriteta sustava javni nabava i zaštitu javnih sredstava od zloupotreba, te zaštitu kodeksa profesija, kao i zaštitu općih načela iz članka 3. Zakona, što nesumnjivo korespondira sa zahtjevima kako Zakona, tako i odgovarajućih direktiva Evropske unije, koji idu za osiguravanjem efikasnosti postupaka pravne zaštite, kao i zahtjevima međunarodnih propisa o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda koji garantiraju pravo na djelotvoran pravni lijek.

Preporuka: Problem je vrlo složen jer se postavlja pitanje koja je granica (ili broj žalbi) da bi se moglo kvalificirati kao profesionalni žalitelj. Nadalje, sankcioniranje ovakvog postupanja je jedino moguće kroz parnični postupak za naknadu štete koji bi pokrenuo ugovorno tijelo, ali uz obavezu da dokaže da je nastala šteta za ugovorno tijelo. Stoga kroz izradu novog teksta zakona ili kroz izmjene i dopune Zakona o javnim nabavama³, u suradnji sa Uredom za razmatranje žalbi, definirati postupak po žalbi na način da se izbjegnu ovakve situacije, u cilju efikasnosti postupaka javni nabava, pri čemu treba voditi računa o Direktivi EU o pravnoj zaštiti kao i drugim međunarodnim propisima-konvencijama.

3. Suradnja sa institucijama

U 2023. godini, Agencija je, u pripremi Strategije razvoja sustava javni nabava za period 2024-2028. godina, ostvarila suradnju sa institucijama koje su izravno ili indirektno od značaja za razvoj i jačanje sustava javni nabava.

Prije svega, ostvaren je značajan napredak u suradnji sa Uredom za razmatranje žalbi, kroz izravno sudjelovanje Ureda u izradi Strategije. Također, u dijelu aktivnosti na problemu „profesionalnih“ žalitelja, Agencija je obavjestila Ured i dostavila pregled gospodarskih subjekata i njihovih punomoćnika, kako bi i Ured mogao djelovati, u okviru svojih nadležnosti.

Suradnja sa Konkurencijskim vijećem Bosne i Hercegovine je u 2023. godini znatno kvalitetnija, i u narednom periodu suradnja treba da jača, a što je prepoznato i u Strategiji.

³ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavama („Službeni glasnik Bosna i Hercegovina“ broj 50/24)

3a. Suradnja sa uredima za reviziju u Bosni i Hercegovini

Suradnja sa uredima za reviziju u Bosni i Hercegovini je na razini iz prošlih godina. Agencija je sve urede za reviziju u Bosni i Hercegovini obavjestila o problemu „profesionalnih“ žalitelja, kako bi imali informaciju, te u slučaju uočavanja takvih postupanja obavjestili Agenciju.

Suradnja sa Uredom za reviziju institucija Bosna i Hercegovina je na razini ranijih godina, a ostvaruje se kroz kontinuiranu dostavu predmeta mišljenja i praćenja institucija Bosne i Hercegovine. Ovaj vid suradnje je od značaja za kvalitetan proces revizije javni nabava u institucijama Bosne i Hercegovine.

Sa Uredom za reviziju institucija u Federaciji Bosna i Hercegovina suradnja je na razini prethodnih godina, a realizira se na način da Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine dostavi Agenciji popis revidiranih institucija za koje je tokom revizije uočena neusaglašenost sa Zakonom o javnim nabavama i podzakonskim aktima. Agencija po zaprimanju provodi postupak praćenja ugovornih tijela sa posebnim osvrtom na navode Ureda za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine. Kroz postupak praćenja revidiranih institucija, uočeno je da su problemi u najvećoj mjeri, zastupljeni u izradi tenderske dokumentacije, gdje revizori cijene da su tehničke specifikacije diskriminatorne, jer je zaprimljena samo jedna ponuda. Ovo zapažanje revizora može ukazivati na činjenice koje su od utjecaja na sustav javni nabava, kao što su „podjeljenost“ tržišta između ponuđača, ili zabranjeni sporazum ponuđača, a što je teško dokazivo. Nadalje, revizori ukazuju i na probleme u realizaciji ugovora, što nije predmet Zakona o javnim nabavama. Također, u izvješćima ukazuju na nedostavljanje izvješća o okončanom postupku javne nabave, a što je Agencija kroz postupak praćenja uočila i u 2022. i 2023. godini, te podnijela više zahtjeva za pokretanje prekršajnih postupaka. Upravo u ovom segmentu, u slučaju postojanja indicija na zloupotrebe u fazi realizacije ugovora, obavještava tužilaštva i dostavlja dokumentaciju na procesuiranje. U skladu sa člankom 16. stavak (1) Zakona o reviziji institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine te članku 3. stavku (1) točki k) Pravilnika o praćenju postupaka javni nabava, Agencija za javne nabave Bosne i Hercegovine je ovlaštena za uspostavljanje sustava praćenja postupaka koje provode ugovorna tijela za nabavku roba, usluga i radova, posebno uzimajući u obzir situacije poput nedosljednosti pronađenih tijekom revizije kod subjekata u Federaciji Bosne i Hercegovine.

Suradnja sa Glavnom službom za reviziju javnog sektora RS i Uredom za reviziju Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine u 2023. godini je na istoj razini kao i prethodnih godina.

Kako je u 2023. godini obavljena revizija za 2022. godinu na svim razinama vlasti, analizom izvješća o financijskom reviziji, u dijelu javni nabava, uočava se da se greške ugovornih tijela ponavljaju kao i prethodnih godina.

„Revizijom procesa javni nabava u institucijama Bosne i Hercegovine uočene su nepravilnosti, nedostaci i slabosti koje se ogledaju u nesustavnom istraživanju tržišta što utječe na propuste u samoj fazi planiranja nabava, slabosti kod sačinjavanja tenderske dokumentacije i tehničke specifikacije koje mogu upućivati na favorizovanje pojedinih ponuđača i ograničavanje konkurencije, propusti kod realizacije ugovora i ne/isporuke u skladu sa uvjetima javne nabave i sl.“

U Konsolidovanom izvješću se navodi da u 102 finansijska izvješća za 2022. godinu - „Postupci javni nabava nisu provedeni u potpunosti shodno odredbama Zakona o javnim nabavama u dijelu planiranja i sačinjavanja plana nabava, odabira odgovarajućeg postupka, sačinjavanja i poštovanja tenderske dokumentacije, zaključivanja ugovora za fiskalnu godinu za koju su sredstva odobrena i poštovanja utvrđenih rokova i uvjeta iz zaključenih ugovora.“

U 86 izvješća finansijske revizije Glavne službe za reviziju javnog sektora RS u dijelu usklađenosti sa Zakonom o javnim nabavama i podzakonskim aktima uočena su odstupanja u pogledu nedonošenja planova nabava, neokončanja postupaka u skladu sa Zakonom o javnim nabavama, neprovođenje postupaka nabave male vrijednosti (izravni sporazum), neregistriranje na Portal javnih nabava, kao i problemi u realizaciji ugovora.

Ured za reviziju Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine u svojim izvješćima je naveo slijedeća odstupanja – planiranje nabava, kašnjenje u pokretanju postupaka, slabosti tehničkih specifikacija.

3b. Suradnja sa Konkurencijskim vijećem Bosne i Hercegovin

U 2023. godini intenzivirana je suradnja sa Konkurencijskim vijećem Bosne i Hercegovine, posebno u dijelu koluzije ponuđača. Naime, koluzija ponuđača se najčešće manifestira kroz dva pojavna oblika i to:

- Odustajanje prvorangiranog od dodjele ugovora, te ugovorno tijelo može dodijeliti ugovor drugorangiranom ili trećerangiranom po većoj cijeni u ponudi, ili
- Slučaj kada je osnivač dva ili više gospodarskih subjekata isti, te sve zaprimljene ponude u postupku su od gospodarskih subjekata koja su u vlasništvu jednog osnivača.

Agencija je u 2023. godini dostavila 5 predmeta za koje su postojale indicije da se radi o nelojalnoj konkurenciji. Naime, osnovni problem kod identificiranja nelojalne konkurencije, sadržan je u činjenici da su ugovorna tijela pasivna u takvim situacijama. Kao primjer bi naveli situaciju da nakon okončane e-aukcije, prvorangirani, zatim i drugorangirani odustanu od dodjele ugovora, ili ne dostave dokumentaciju koja se traži tenderskom dokumentacijom, te na kraju ugovor se dodjeli trećerangiranom, čija ponuda je naravno i najskuplja.

Na temelju dostavljenih informacija o uočenim pojavnim oblicima koluzije ponuditelja,, Konkurencijsko vijeće je preduzimalo mjere iz svoje nadležnosti i o istim obavještavalo Agenciju za javne nabave.

3c. Suradnja sa ostalim institucijama u Bosni i Hercegovini

U 2023. godini ostvarena je suradnja i sa Agencijom za prevenciju i borbu protiv korupcije na način da predstavnik Agencije za javne nabave je u radnoj grupi za izradu dokumenta Strategija borbe protiv korupcije, što u slučaju izrade prethodne strategije nije bio slučaj. Također Agencija za prevenciju i borbu protiv korupcije je bila aktivan sudionik izrade Strategije razvoja sustava javni nabava Bosna i Hercegovina za razdoblje 2024-2028.godina.

Suradnja sa Uredom za borbu protiv korupcije KS je kontinuirana i na razini je ranijih godina. Međutim bitno je napomenuti da praćenje postupaka javni nabava na osnovu zaprimljenih zahtjeva Ureda za borbu protiv korupcije KS u određenom slučaju se radi o tenderskoj dokumentaciji, odnosno tehničkoj specifikaciji. U skladu sa Pravilnikom o praćenju postupaka

javni nabava, Agencija nema nadležnost za praćenje tenderske dokumentacije i tehničke specifikacije iz slijedećih razloga:

- Tenderska dokumentacija i to u dijelu kvalifikacijskih uvjeta, posebno za tehničku i profesionalnu sposobnost veže se uz predmet nabave, te je nužno poznavati predmet nabave i materijalne propise iz oblasti iz koje je predmet nabave (npr. zdravstvo, građevinarstvo, ekologija, rudarstvo i dr.), da bi se upuštala u ocjenu ispravnosti postavljenih zahtjeva;
- Tehničke specifikacije kao dio tenderske dokumentacije su isti problem, jer je potrebno imati stručna znanja za svaki predmet nabave, da bi bilo moguće cijeliti da li su tehničke specifikacije u skladu sa Zakonom, odnosno da li su diskriminatorne.

Iako je Agencija u prethodnom periodu više puta ukazivala na ova pitanja, bilo na sastancima, bilo kroz pismenu korespondenciju, i dalje smo dobijali takve zahtjeve.

Preporuka: Nastaviti i jačati suradnju sa: Uredom za razmatranje žalbi, Konkurencijskim vijećem Bosne i Hercegovine, Uredom za prevenciju i borbu protiv korupcije Bosna i Hercegovina, kao i uredima za borbu protiv korupcije na entiteskom i županiskim razinama.

4. Prekršajni postupci i krivične prijave

Kao i prethodnih godina, Agencija je poslove i aktivnosti vezano za prekršajne postupke u proteklom razdoblju obavljala sa nedovoljnom kadrovskom i materijalnim kapacitetom, jer pored realizacije nadležnosti iz članak 92. stavak (3) Zakona, prekršajni postupci zahtijevaju i odgovarajuće kadrove, kao i materijalne resurse (za troškove vještačenja, troškove službenih putovanja, hotelskog smještaja, troškovi goriva, upotrebu osobnog vozila, i dr.).

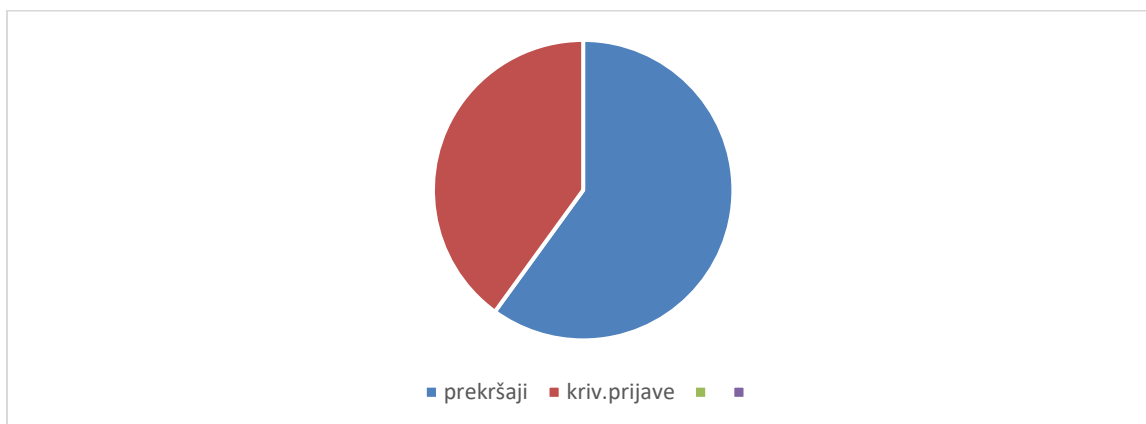
Agencija je u 2023. godini realizirala nadležnost iz članka 116. Zakona. Ono što je potrebno naglasiti da i u 2023. godini ugovorna tijela „ponavljaju“ greške, a posebno je bitno naglasiti da ugovorna tijela ne okončavaju postupke nabave u skladu sa Zakonom. Naime, u 2023. godini, uočeno je da ugovorna tijela okončaju postupak nabave zaključenjem ugovora o nabavi, ali ne objave obavijest o dodjeli ugovora u roku od 30 dana. Nakon isteka roka od 30 dana, nemaju mogućnosti objaviti obavijest o dodjeli ugovora na Portal javnih nabava. U slučaju kada ugovorno tijelo poništi postupak nabave, dužan je objaviti obavijest o poništenju postupka nabave, ali Zakon nije definirao rok u kojem je ugovorno tijelo dužno objaviti obavijest o poništenju postupka nabave. Nadalje, poseban problem u 2023. godini je bio primjena pregovaračkog postupka bez objave obavijesti, kod nabave iz članka 21. stavak (1) točka c) Zakona, koja definira nabave na sljedeći način: „kada se iz suštinskih, dokazivih tehničkih ili umjetničkih razloga, ili iz razloga koji se odnose na zaštitu ekskluzivnih prava, ugovor može dodijeliti samo određenom dobavljaču.“. Naime, članom 28. stavak (4) Zakona, definirana je obaveza ugovornom tijelu da u slučaju primjene članka 21. stavak (1) toč.a),b) i c) zakona, obavezno na Portalu javnih nabava objaviti informaciju o pregovaračkom postupku koji namjerava provoditi bez objave obavijesti o nabavi, tako što će tendersku dokumentaciju učiniti dostupnom svim zainteresiranim kandidatima. Agencija je na temelju ove odredbe na Portalu javnih nabava razvila i uvela obavezu da se postupak nabave iz članka 21. stavak (1) toč.a),b) i c) Zakona vodi kroz Portal javnih nabava, te je članom 8. stavak (3) Uputstva o uvjetima i načinu objavljivanja obavijesti i dostavljanja izvješća o postupcima javni nabava na portalu javnih nabava ("Službeni glasnik BIH" broj 80/22) definirala provođenje postupka nabave kroz Portal. Ova novina je izazvala određene probleme na terenu, jer u slučaju da je ugovorno tijelo provelo pregovarački postupak bez objave obavijesti iz članak 21. stavak(1) toč.a),b) i c) Zakona mimo Portala javnih nabave, nije moglo objaviti obavijesti o dodijeljenom ugovoru.

Agencija je po ovom pitanju objavila i zvaničan stav na web stranici⁴, kao i drugim kanalima komunikacije sa ugovornim tijelima i ponuđačima, ali još uvijek postoje problemi na terenu.

U praćenju postupaka javne nabave, još jedna od novina koja je integrirana u sustav javni nabava je i odredba članak 87. stavak (3) Zakona, koja je definirala da: „*Ugovorno tijelo provodi postupak izravnog sporazuma za nabave robe, usluga ili radova čija je procijenjena vrijednost jednaka ili manja od iznosa od 6.000,00 KM, pri čemu ni ukupna procijenjena vrijednost istovrsnih nabava na godišnjoj razini nije veća od 10.000,00 KM.*“ Ova odredba je na početku primjene izazvala dosta problema na terenu. Naime, svrha ove odredbe je bila da se ugovornom tijelu daje mogućnost da u toku godine, ukoliko se pojavi dodatna potreba za predmetom nabave, koji je već nabavljan do 6.000,00 KM bez PDV-a, ima mogućnost da „dokupi“ taj isti predmet nabave do ukupne vrijednosti od 10.000,00 KM bez PDV-a. Međutim, ugovorno tijelo je počelo u planove nabave da unose vrijednosti iznad 6.000,00 KM, što je bilo pogrešno, te je Agencija objavila na web stranici stavak⁵ kojim je pojasnila primjenu odredbe članak 87. stavak (3) Zakona i dostavila ugovornim tijelima putem zvaničnih kanala komunikacije. U prilogu ovog Izvješća je, kao Aneks II, popis ugovornih tijela koji su prekoračili vrijednosni razred za izravni sporazum. Iz analize ovog popisa, uočava se da se radi o ugovornim tijelima koji imaju male proračune i mali broj zaposlenih, te im je najjednostavnije nabavljati putem izravnog sporazuma. Međutim, kroz revizorske izvješća, također je utvrđeno, da i kada provode postupak izravnog sporazuma, ne dostavljaju izvješće na Portal javnih nabava, što je obaveza od 2014. godine, te je u tim slučajevima Agencija podnosila zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka.

U 2023. godini, kao rezultat praćenja pojedinačnih postupaka javne nabave procesuirano je ukupno 55 pojedinačnih postupaka nabave na način da je :

- podneseno 33 zahtjeva za pokretanje prekršajnih postupaka nadležnim osnovnim i općinskim sudovima u Bosni i Hercegovini, te
- 22 prijave povrede Zakona o javnim nabavama sa potencijalnim elementima kaznenog djela nadležnim tužiteljstvima na dalje postupanje.



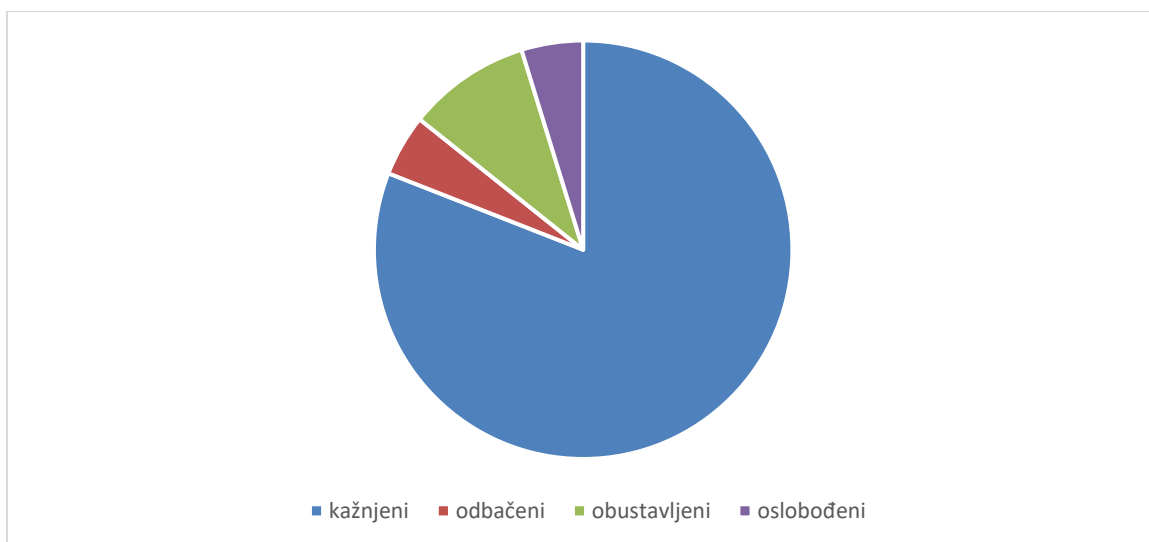
⁴ <https://www.javnenabavke.gov.ba/bs-Latn-BA/news/363/postupanje-ugovornog-organa-kod-provo-enja-pregovarackog-postupka-bez-objave-obavjestenja-iz-clana-21-stav-1-tac-a-b-i-c-zakona-o-javnim-nabavkama-a-u-vezi-sa-izmjenom-clana-28-stav-4-zakona>

⁵ <https://www.javnenabavke.gov.ba/bs-Latn-BA/news/350/primjena-odredbe-clana-87-stav-3-zakona-o-javnim-nabavkama>

U 33 podnesena zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka u 2023.godini, povrede Zakona i/ili podzakonskog akta se ogledaju u slijedećem:

- 12 predmeta zbog prekršaja iz članaka 74. i 75. Zakona i članak 10. Uputstva o uvjetima i načinu objavljivanja obavijesti i dostavljanja izvješća u postupcima javni nabava na portalu javnih nabava (daljem tekstu: Uputstvo),
- 3 predmeta zbog prekršaja iz članka. 75. Zakona i članka. 11. Uputstva,
- 4 predmeta zbog prekršaja iz članka 21.stavak (1) točka c) i članak 28.stavak (4) Zakona i članak 8 Uputstva,
- 4 predmeta zbog prekršaja iz članka 21.stavak (1) točka d) Zakona,
- 6 predmeta zbog prekršaja iz članka 87. stavak (2) i (3) Zakona,
- 2 predmeta zbog prekršaja iz članka 82. Zakona,
- 1 predmet zbog prekršaja iz članka 54.stavak (9) Zakona,
- 1 predmet zbog prekršaja iz članaka 17., 72., 15.stavak (6) Zakona

U 2023.godini riješen je 21 zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka. U 17 predmeta je sud proglasio odgovornim okrivljene za prekršaj, obustavljena su 2 prekršajna postupka, 1 zahtjev je odbačen i u jednom predmetu je presuđeno oslobođanje od odgovornosti. Pregled okončanih prekršajnih postupaka u 2023. godini predstavljen je u Aneksu I ovog izvješća.



U 2023. godini podnesene su 22 prijave povrede Zakona o javnim nabavama s potencijalnim elementima kaznenog djela nadležnim tužilaštvima na daljnje postupanje. U 2023. godini zaprimili smo povratne informacije od nadležnih tužilaštava u vezi sa našim prijavama iz prethodnih godina kako slijedi:

- Donesene su 2 naredbe o nesprovođenju istrage po prijavama iz 2020.god.,
- 2 naredbe o nesprovođenju istrage po prijavama iz 2021.god.,
- 6 naredbi o nesprovođenju istrage po prijavama iz 2023.god.
- u 1 slučaju dobili smo informaciju da se vodi istraga po našoj prijavi iz 2020.godine.

U svih 10 Naredbi o nesprovođenju istrage navedeno je da iz prijave i pratećih spisa proizilazi da prijavljeno djelo nije kazneno djelo. U nekim slučajevima su naveli da se eventualno radi o prekršaju.

Prekršajni postupci koje je pokretala i vodila Agencija za javne nabave ukazali su na potrebu za edukacijom kadrova u oblasti javni nabava, s posebnim osvrtom na edukaciju višeg i visokog menadžmenta u ugovornim tijelima, uključujući dio edukacije koji se odnosi na sukob interesa iz članka 52. Zakona, jer u tom dijelu je potencijalni rizik za koruptivne radnje. Agencija je u 2023. godini realizirala nadležnost iz članka 116. Zakona. Ono što je potrebno naglasiti da i u 2023. godini ugovorno tijelo „ponavljaju“ greške, te nakon više od 10 godina od prvog informacijskog sustava kroz koji su se objavljivala obavijest o dodjeli ugovora, odnosno dostavljali izvješća, ugovorna tijela i dalje griješe, odnosno propuštaju rok u kojem mogu objaviti obavijest o dodjeli ugovora, te je Agencija podnijela više zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka po tom osnovu. Agencija je poslove i aktivnosti vezano za prekršajne postupke u proteklom razdoblju obavljala sa nedovoljnom kadrovskom i materijalnom kapacitiranošću, jer pored realizacije nadležnosti iz članka 92. stavak (3) Zakona, prekršajni postupci zahtijevaju i zapošljavanje dodatnih odgovarajućih kadrova, kao i materijalne resurse (za troškove službenih putovanja, hotelskog smještaja, troškovi goriva, upotrebu osobnog vozila, i dr.).

Također, u Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta Agencije za javne nabave nemaju definirani poslovi vezano za prekršajne postupke kao i krivične prijave. Naime, Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji Agencije za javne nabave koji je na snazi, usvojen je 01-50-430-6/08 od 24.04.2008. godine sa 3 izmjene i dopune, koje nisu obuhvatile i nadležnost Agencije definiranih Zakonom iz 2014. godine, u dijelu prekršajnih prijava. Prijedlog novog Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji je u proceduri od 2014. godine i do danas nije usvojen.

Preporuka:

Usvojiti novi Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta, te izvršiti kadrovsku popunjenost u Agenciji za javne nabave Bosne i Hercegovine i osigurati materijalna sredstva potrebna za vođenje prekršajnih postupaka.

Preventivne i edukativne mjere koje su bile primarni cilj praćenja postupaka javni nabava pojačati na način da se ugovorna tijela upozore, odnosno pouče o pravilnom postupanju, a u slučaju ponavljanja povreda Zakona i/ili podzakonskih akata, primijeniti represivne mjere, u cilju smanjenja stupnja korupcije u javnim nabavama.

5. Netransparentni postupci javne nabave

Zakonom o javnim nabavama su definirane dvije vrste netransparentnih postupaka javne nabave. Pregovarački postupci bez objave obavijesti, kao netransparentni postupci se mogu primijeniti izuzetno, i to u slučajevima kada su ispunjeni uvjeti za primjenu ove vrste postupka javne nabave. Izravni sporazum je postupak nabave male vrijednosti i može se primijeniti za nabavku robe, usluga ili radova čija je procijenjena vrijednost jednaka ili manja od iznosa od 6.000,00 KM, pri čemu ni ukupna procijenjena vrijednost istovrsnih nabava na godišnjoj razini nije veća od 10.000,00 KM. Rizik u primjeni postupka izravnog sporazuma je smanjen uvođenjem mogućnosti provođenja ove vrste postupka javne nabave, počev od siječnja 2023. godine.

5.1. Pregovarački postupci bez objave obavijesti u 2023. godini

U 2023. godini kroz postupak praćenja uočeno je da ugovorna tijela primjenjuju ovu vrstu postupka i onda kada nisu ispunjeni uvjeti za primjenu. U 2023. godini u Bosni i Hercegovini je zaključeno 1123 ugovora i/ili okvirni sporazum⁶, putem pregovaračkog postupka bez objave obavijesti, što predstavlja neznatno povećanje broja zaključenih ugovora u odnosu na 2022. godinu. Također, i vrijednosno je došlo do povećanja u odnosu na 2022. godinu. Jedan od razloga povećanja pregovaračkih postupaka bez objave obavijesti je i primjena Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavama. Naime, prije početka primjene Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavama, prirodni i zakonski monopoli su bili izuzeti od primjene Zakona, a brisanjem te odredbe, zakonski i prirodni monopoli, u slučajevima koji predstavljaju ekskluzivno pravo, provodi se pregovarački postupak bez objave obavijesti iz članka 21. stavak (1) točka c) Zakona. Činjenica da odredba koja je brisana nije bila u skladu sa Direktivama EU, ali je i činjenica da u Bosni i Hercegovini još uvijek tržište tzv. "monopolskim" uslugama nije uređeno. Npr. usluge vodovoda, nabave električne energije, plina, službenih glasnika i sl., bile su izuzete, a sada se mora provesti postupak nabave. Ako jedan vodovod djeluje na području jedne općine, ili županije, on ima monopol, te su ugovorna tijela prisiljeni da provode pregovaračke postupke bez objave obavijesti. U nastavku ovog Izvješća se prezentiraju pokazatelji po članovima Zakona koji definiraju pregovarački postupak bez objave obavijesti, kao i uočenim trendovima ovog praćenja.

*Usporedni prikaz zaključenih ugovora za 2019, 2020, 2021, 2022 i 2023 godinu
za pregovaračke postupke bez objave obavijesti*

Godina	Broj ugovora	Vrijednost ugovora/okvirnih sporazuma
2019	1546	242.566.812,65
2020	2062	190.593.884,39
2021	1239	334.814.397,48
2022	1101	296.146.345,83
2023	1123	308.889.471,96



Razina vlasti	Vrijednost ugovora/okvirnog sporazuma
Distrikt	704.366,66
Država	6.405.183,83
Entitet	274.408.761,09
Grad	6.516.956,76

⁶ Broj ugovora je bez ugovora unutar okvirnih sporazuma

Županija	11.299.001,39
Općina	9.555.202,23
Total	308.889.471,96

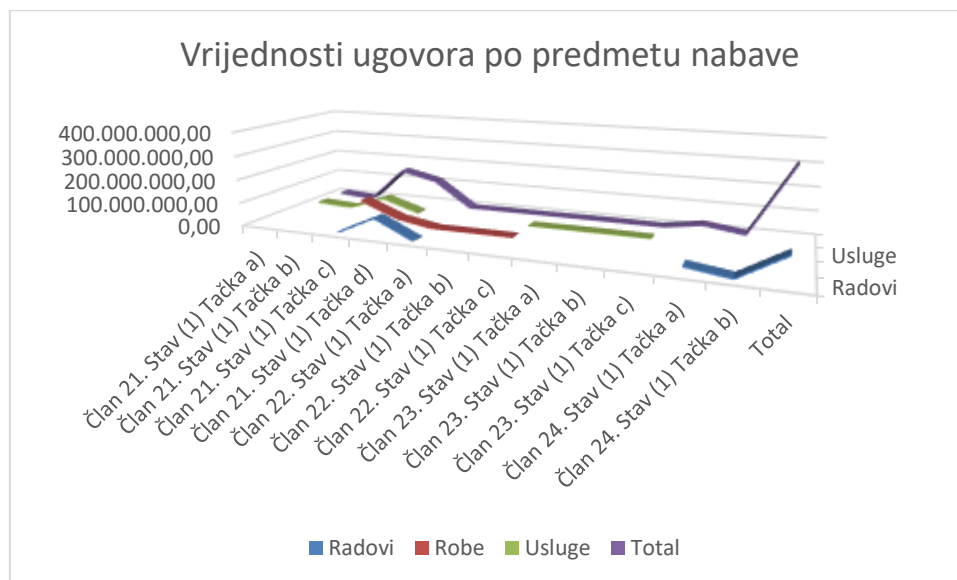
U prosincu 2022. godine stupio je na snagu Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavama („Službeni glasnik Bosna i Hercegovina“ 59/22), kojim zakonom je, uz ključnu ulogu Agencije, ispunjen jedan od 14 prioriteta za pristupanje Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji, a koji u jednom dijelu mijenja postupanje ugovornih tijela u slučaju primjene članka 21. stavak (1) točka c) Zakona (ekskluzivna prava), na način da su obavezni objaviti informaciju u slučaju primjene pregovaračkog postupka bez objave obavijesti iz članka 21. stavak (1) toč.a), b) i c) Zakona na Portalu javnih nabava. Na taj način se uvodi transparentnost u netransparentne postupke, a što daje priliku i drugim ponuđačima da mogu sudjelovati u postupku javne nabave. U 2023. godini, Agencija je podnijela 4 prekršajne prijave zbog povrede odredbe članka 21. stavak (8) točka c) Zakona.

Vezano za nepredviđene i dodatne radove, potrebno je nastaviti pratiti ove postupke, i to na način da se djeluje edukativno, te da se ukazuje na značaj kvalitetne pripreme projektne dokumentacije.

Iz analize navedenih pokazatelja, uočava se da je pregovarački postupak bez objave obavijesti „iz razloga hitnosti“ drugi po vrijednosnoj zastupljenosti u 2023.godini. Jedan od razloga za primjenu pregovaračkog postupka bez objave obavijesti iz članak 21. stavak (1) točka d) Zakona o javnim nabavama je neblagovremeno pokretanje jednog od transparentnih postupaka javne nabave, te u slučaju izjavljene žalbe, ugovorna tijela su primjenjivala pregovarački postupak javne nabave, kako bi premostili razdoblje do rješenja po žalbi i zaključivanja ugovora. Odgovornost za primjenu ove vrste postupka nabave snosi ugovorno tijelo, ali indirektnu odgovornost snosi i donositelj proračuna, odnosno financijskog plana. Naime, da bi se transparentan postupak nabave mogao provesti pravovremeno, ugovorno tijelo mora imati osigurana sredstva. Kašnjenje u usvajanju proračuna, odnosno financijskog plana izravno utječe na pravovremenost postupaka nabave, odnosno primjenu netransparentnih postupaka nabave, a na kraju i na realizaciju planiranih nabavki. U 2023. godini Agencija je podnijela 4 prekršajne prijave zbog povrede odredbe članka 21. stavak (1) točka d) Zakona.

Članak Zakona	Radovi	Robe	Usluge	Total
Članak 21. stavak (1) točka a)	978.560,67	1.967.224,51	9.712.980,00	12.658.765,18
Članak 21. stavak (1) točka b)			31.270,00	31.270,00
Članak 21. stavak (1) točka c)	665.957,50	91.574.433,03	58.692.747,65	150.933.138,18
Članak 21. stavak (1) točka d)	77.610.377,95	28.277.507,82	7.892.562,01	113.780.447,78
Članak 22. stavak (1) točka a)	19.854,75	98.341,00		118.195,75
Članak 22. stavak (1) točka b)		552.505,40		552.505,40
Članak 22. stavak (1) točka c)		4.399,40	78.532,00	82.931,40
Članak 23. stavak (1) točka a)			889.656,63	889.656,63

Članak 23. stavak (1) točka b)			1.015.382,89	1.015.382,89
Članak 23. stavak (1) točka c)			70.737,00	70.737,00
Članak 24. stavak (1) točka a)	26.118.240,74	24.707,79		26.142.948,53
Članak 24. stavak (1) točka b)	2.613.493,22			2.613.493,22
Total	108.006.484,83	122.499.118,95	78.383.868,18	308.889.471,96



Ako promatramo podatke u pogledu vrijednosti zaključenih ugovora nakon provedenih pregovaračkih postupaka bez objave obavijesti, po članovima Zakona kojim je definirana ova vrsta postupka javne nabave, uočava se da je primjena članka 21. stavak (1) točka c) Zakona, koja definira ekskluzivitet (kada se iz temeljnih, dokazivih tehničkih ili umjetničkih razloga, ili iz razloga koji se odnose na zaštitu ekskluzivnih prava, ugovor može dodijeliti samo određenom dobavljaču) vrijednosno najveća i najzastupljenija. Nadalje se uočava da ova odredba Zakona se najviše odnosi na nabavu roba, a što bi moglo biti pogrešno, jer je jako malo roba koje imaju status „ekskluziviteta“. Stoga, u narednom razdoblju će se pratiti pregovarački postupci bez objave obavijesti za robe, u mjeri koju budu dopuštali kadrovski kapaciteti u Agenciji.

Članak zakona	Broj ugovora	Vrijednost ugovora/okvirnog sporazuma
Članak 21. stavak (1) točka a)	32	12.658.765,18
Članak 21. stavak (1) točka b)	2	31.270,00
Članak 21. stavak (1) točka c)	366	150.933.138,18
Članak 21. stavak (1) točka d)	454	113.780.447,78
Članak 21. stavak (1) točka a)	2	118.195,75
Članak 21. stavak (1) točka b)	17	552.505,40
Članak 21. stavak (1) točka c)	2	82.931,40
Članak 21. stavak (1) točka a)	6	889.656,63
Članak 21. stavak (1) točka b)	19	1.015.382,89
Članak 21. stavak (1) točka c)	2	70.737,00

Članak 21. stavak (1) točka a)	197	26.142.948,53
Članak 21. stavak (1) točka b)	24	2.613.493,22
Total	1123	308.889.471,96

Također, iz usporedbe sa podacima za 2022.godinu, uočava se da je došlo do porasta broja ugovora, kao i ukupne vrijednosti za dodatne radove. Dodatni i nepredviđeni radovi su i dalje „slaba“ točka sustava javni nabava, zbog loše projektne dokumentacije, pa i indicija o postojanju sprege između aktera u velikim projektima za izvođenje radova.

Članak po razini vlasti	Broj ugovora	Vrijednost ugovora/okvirnog sporazuma
Članak 21. Stavak (1)		
Točka a)	32	12.658.765,18
Država	2	81.269,82
Entitet	18	11.239.557,61
Grad	1	17.081,00
Županija	7	762.335,29
Općina	4	558.521,46
Članak 21. Stavak (1)		
Točka b)	2	31.270,00
Županija	2	31.270,00
Članak 21. Stavak (1)		
Točka c)	366	150.933.138,18
Distrikt	11	304.005,20
Država	34	4.571.249,88
Entitet	142	136.550.322,28
Grad	39	2.433.260,85
Županija	76	4.422.513,99
Općina	64	2.651.785,98
Članak 21. Stavak (1)		
Točka d)	454	113.780.447,78
Distrikt	7	329.216,70
Država	341	1.577.140,63
Entitet	51	105.744.781,94
Grad	8	630.251,49
Županija	7	3.503.599,94
Općina	40	1.995.457,08
Članak 22. Stavak (1)		
Točka a)	2	118.195,75
Entitet	1	98.341,00
Županija	1	19.854,75
Članak 22. Stavak (1)		
Točka b)	17	552.505,40
Entitet	11	384.333,83
Grad	2	16.864,00
Županija	4	151.307,57
Članak 22. Stavak (1)		
Točka c)	2	82.931,40
Država	1	78.532,00

Općina	1	4.399,40
Članak 23. Stavak (1)		
Točka a)	6	889.656,63
Grad	3	532.000,00
Općina	3	357.656,63
Članak 23. Stavak (1)		
Točka b)	19	1.015.382,89
Entitet	13	945.900,53
Grad	3	52.895,36
Županija	1	9.900,00
Općina	2	6.687,00
Članak 23. Stavak (1)		
Točka c)	2	70.737,00
Općina	2	70.737,00
Članak 24. Stavak (1)		
Točka a)	197	26.142.948,53
Distrikt	2	71.144,76
Država	1	96.991,50
Entitet	51	17.456.728,33
Grad	41	2.214.906,21
Županija	25	2.398.219,85
Općina	77	3.904.957,88
Članak 24. Stavak (1)		
Točka b)	24	2.613.493,22
Entitet	16	1.988.795,57
Grad	7	619.697,85
Općina	1	4.999,80
Grand Total	1.123	308.889.471,96

U tabeli iznad prezentirani su pokazatelji zaključenih ugovora/okvirnih sporazuma u 2023. godini, po članovima Zakona, broju i vrijednosti zaključenih ugovora/okvirnih sporazuma po razinama vlasti u Bosni i Hercegovini. Iz navedenih podataka može se zaključiti da se trendovi ponavljaju.

Preporuka:

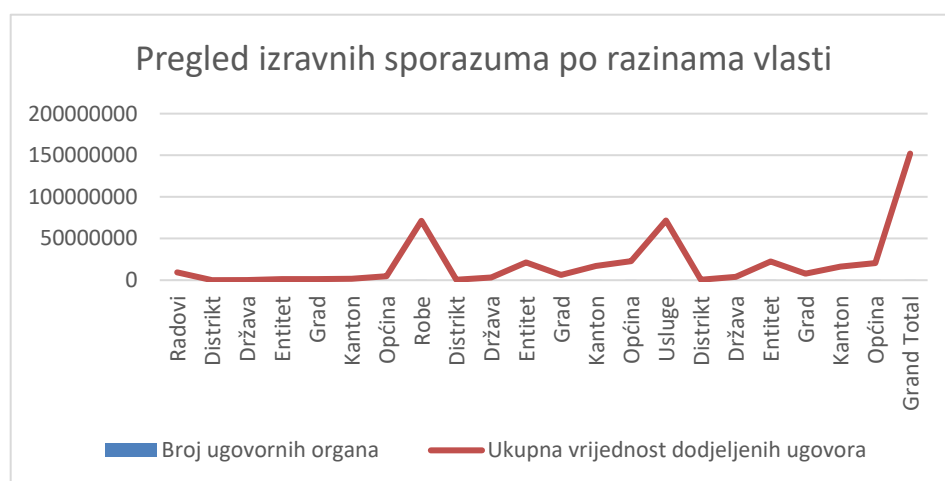
Nastaviti pratiti primjenu pregovaračkih postupaka bez objave obavijesti, u okviru raspoloživih kadrovskih resursa Agencije, te kroz praćenja djelovati edukativno na ugovorna tijela, kroz obuke službenika za javne nabave i objave stavova koje pripremi Agencija.

Nastaviti podnositi zahtjeve za pokretanje prekršajnih postupaka u svim slučajevima za koje Agencija ima dokaze o počinjenom prekršaju.

5.2. Postupci izravnog sporazuma u 2023. godini

Razina vlasti/ predmet nabave	Broj ugovornih tijela	Ukupna vrijednost dodjeljenih ugovora
----------------------------------	--------------------------	---------------------------------------

Radovi	2269	9.295.826,74
Distrikt	5	20.083,34
Država	49	159.192,89
Entitet	349	1.293.851,55
Grad	270	1.182.556,82
Županija	471	1.877.198,03
Općina	1125	4.762.944,11
Robe	57712	71.134.803,92
Distrikt	514	604.521,46
Država	3073	3.160.790,47
Entitet	17411	21.300.255,23
Grad	4985	6.413.369,25
Županija	13471	16.953.483,29
Općina	18258	22.702.384,22
Usluge	71762	71.621.950,52
Distrikt	443	432.552,69
Država	5051	3.930.822,69
Entitet	20594	22.545.011,00
Grad	6365	7.816.206,42
Županija	21314	16.400.844,97
Općina	17995	20.496.512,75
Total	131743	152.052.581,18



Zanimljivo je da u postupcima nabave putem izravnog sporazuma za robe i radove vrijednosno su najzastupljenije općine. To ukazuje na činjenicu da upravo na općinskoj razini je najveći broj ugovornih tijela u kojima je općina osnivač, i koji imaju male proračune za nabave, kao i nedovoljne kadrovske resurse. Stoga je nužno da Agencija djeluje edukativno i promovira zajedničke nabave za ugovorna tijela čiji su osnivači općine i/ili županija u F Bosna i Hercegovina. Također, entiteti su dodijelili vrijednosno najviše ugovora za usluge putem izravnih sporazuma, te je u Federaciji Bosne i Hercegovine dodijeljeno ugovora za usluge putem izravnog sporazuma u 2023. godini 7095, dok je u Republici Srpskoj dodijeljeno 12830 ugovora⁷.

⁷ Podaci sa Portala javnih nabava

U 2023. godini 43 ugovorna tijela su prekoračila vrijednost za izravni sporazum. Naime, Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavama iz 2022. godine, došlo je do izmjena i kod primjene izravnog sporazuma, gdje je dana mogućnost da ugovorno tijelo planira nabavu do 6.000,00 KM bez PDV-a, ali ako mu se ukaže potreba za isti predmet nabave u jednoj kalendarskoj godini, može još dodatno nabaviti za 4.000,00 KM bez PDV-a, odnosno da zbroj ne može prijeći 10.000,00 KM bez PDV-a. Ugovorna tijela sa malim proračunima i malim brojem zaposlenih, i pored objavljenog stava na web stranici Agencije, kao i distribuirano različitim kanalima komunikacije sa ugovornim tijelima.

(<https://www.javnenabavke.gov.ba/bs-Latn-BA/articles/168/primjena-odredbe-clana-87-stav-3-zakona-o-javnim-nabavkama>), nisu pravilno primjenjivali odredbu Zakona, te je Agencija u prvo vrijeme djelovala edukativno. Također, u procesu praćenja kada je informacijski sustav dostavljao obavijest o prekoračenju vrijednosnog razreda za izravni sporazum, ugovorna tijela su prilikom unosa unijeli pogrešnu vrijednost (što se dokazivalo ugovorom ili računom, kao prilogom uz izjašnjenje), te su urađene ispravke ukoliko nije protekao rok za ispravku. U slučajevima gdje su ugovorna tijela ponavljali grešku i pored edukativnog djelovanja Agencije, Agencija je podnijela prekršajne prijave.

Preporuka:

Nastaviti pratiti primjenu pregovaračkih postupaka bez objave obavijesti i izravnih sporazuma u okviru raspoloživih kadrovskih resursa Agencije, te kroz praćenja djelovati edukativno na ugovorna tijela, kroz obuke službenika za javne nabave i objave stavova koje priprema Agencija. Uredi za reviziju na svim razina vlasti da ukazuju ugovornim tijelima da u postupcima izravnog sporazuma, koriste Portal javnih nabava. U slučaju ponavljanja grešaka, podnositi prekršajne prijave u svim slučajevima za koje je Agencija nadležna i ima dokaze o počinjenom prekršaju.

6. Zaključak

Sustav javni nabava u periodu koji je obuhvaćen ovim izvješćem pokazuje određene trendove. Analizom predstavljenih pokazatelja, kao i praćenja u 2023. godini, odnosno prvoj godini primjene Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavama, uočeno je slijedeće:

1. Neblagovremeno usvajanje i objavljivanje planova nabava zbog nepravovremenog usvajanja proračuna/financijskog plana, a što utječe na pravovremeno pokretanje postupaka javni nabava, te ni redefiniranje planiranja ne pokazuje znakove poboljšanja u ovom segmentu sustava javni nabava,
2. Pregovarački postupci bez objave obavijesti pokazuju trend blagog porasta u odnosu na 2022.godinu, a što se dovodi u direktnu vezu sa brisanjem odredbe koja se odnosila na prirodne i zakonske monopole,
3. Još uvijek je visok broj nedostavljenih izvješća o okončanju postupka javni nabava,
4. Represivno djelovanje kroz pokretanje prekršajnih postupaka, daje očekivane rezultate iako su kazne koje izriču sudovi u Bosni i Hercegovini niske, te u narednom periodu pojačati edukativnu i preventivnu ulogu Agencije za javne nabave,
5. U predmetima koji su dostavljeni nadležnim tužilaštvima, u većini slučajeva Agencija je obavještena da nema elemenata krivičnog djela, te da se eventualno radi o prekršaju, a u međuvremenu je nastupila zastara prekršajnog gonjenja,

6. Fluktuacija kadrova na poslovima javni nabava se nastavlja te uvođenje službenika za javne nabave, kojeg certificira Agencija, kao i internih pravilnika ugovornog tijela još uvijek ne daje očekivane rezultate u pogledu unapređenja sustavu javni nabava,
7. Prilikom pripreme novog teksta zakona ili izmjena i dopuna važećeg Zakona o javnim nabavama, posebnu pažnju posvetiti segmentima koji su predmet ovog izvješća, kao i razinu razvoja tržišta u Bosni i Hercegovini.

Dakle, kao osnovne slabosti, uočene u praćenju postupaka javni nabava u 2023.godini, sa razlozima za uočena postupanja, te preporukama za otklanjanje uočenih slabosti, navodimo kako slijedi:

<i>Redni broj</i>	<i>Uočene slabosti u sustavu javni nabava</i>	<i>Razlozi</i>	<i>Preporuka</i>
1.	Nepravovremeno donošenje i objavljivanje planova nabava	Nepravovremeno usvajanje proračuna / financijskih planova	Ugovorna tijela trebaju imati aktivniju ulogu kroz iniciranje i podsjećanje na pravovremeno usvajanje proračuna / financijskih planova.
2.	Nedovoljna educiranost kadrova, posebno u segmentu poznavanja predmeta nabava, a što je naročito izraženo kod ugovornih tijela sa manjim proračunima i slabijom kadrovskom osposobljenošću	Izostanak kontinuirane edukacije kadrova, kao i nedovoljno poznavanje predmeta nabave,	Organizirati središnje nabava tijela za predmete koje nabavlja veći broj ugovornih tijela
3.	Zabranjeni sporazumi ponuđača u postupcima javni nabava	Podjeljenost tržišta, dogovaranje ponuđača, nepostojanje internih mehanizama za sprečavanje zabranjenih sporazuma i neprijavljivanje zabranjenih sporazuma od strane ugovornih tijela nadležnoj instituciji	Obavjestiti Konkurencijsko vijeće Bosne i Hercegovine
4.	Postupanja ponuđača u toku i nakon okončane e-aukcije	Izostanak tržišnog natjecanja i nekažnjavanje ponuđača za zloupotrebe e-aukcije	U novom tekstu zakona predvidjeti prekršajnu odgovornost ponuđača
5.	Primjena pregovaračkih postupaka bez objave obavijesti	Nepravovremeno pokretanje postupaka nabave, neopravdana primjena pregovaračkog postupka bez objave obavijesti	Povećati kazne za primjenu pregovaračkih postupaka bez objave obavijesti, i to za odgovorna lica u ugovornim tijelima