**IZVJEŠĆE O PRAĆENJU POSTUPAKA JAVNIH NABAVA ZA 2019.GODINU**

**Svibanj 2020.godine**

**Sadržaj**

1. **Uvod**
2. **Pravni temelj za praćenje**
3. **Pokazatelji praćenja postupaka javnih nabava**
4. **Pregovarački postupci bez objave obavijesti**
5. **Prekršajni postupci**
6. **Praćenje planiranja i pripreme postupaka javnih nabava**
7. **Izvješća Ureda za reviziju u BiH**
8. **Aneksi**
9. **UVOD**

Praćenje postupaka javnih nabava je jedan od pokazatelja fukcioniranja cjelokupnog sustava, ne samo sa aspekta primjene procedura javnih nabava, već cjelokupnog sustava, koji ovisi od niza drugih propisa i izravno ili neizravno imaju utjecaj na sustav javnih nabava u Bosni i Hercegovini.

Javne nabave, kao visoko decentralizirani sustav je odgovornost „delegirao“ na ugovorna tijela koja su obvezna primjenjivati propise o javnim nabavama. Upravo taj visoki stupanj decentraliziranosti sustava ukazuje na složenost praćenja istog, posebno s aspekta utjecaja drugih propisa na sustav javnih nabava.

„Praćenje (monitoring) javnih nabava je svako sustavno promatranje sustava javnih nabava, koje se provodi na jedan koherentan način u cilju procjenjivanja kako sustav funkcionira i kako se razvija tokom vremena, da bi se utvrdilo je li postignuto željeno (ciljno) stanje koje su definirali kreatori politika.“[[1]](#footnote-1)

Upravo iz definicije koju je dala SIGMA proizilazi i osnovni cilj praćenja sustava javnih nabava, a to je da se kroz praćenje izvrši uvid u probleme koje sustav ima, lošu praksu u primjeni propisa, kao i zlouporabe koje se događaju u sustavu, i koje treba ispraviti, odnosno inicirati razvijanje politika, te definirati ciljeve koji će ići u pravcu osnovnog principa „vrijednost za novac“.

U definiranju politika sustava javnih nabava, bitno je napraviti razliku između „praćenja“ sustava i „nadzora“. Jer nadzor može pružiti određene informacije, ali sam po sebi ne može utvrditi jesu li ciljevi ispunjeni i jesu li standardi ostvareni.

1. **Praćenje sustava javnih nabava**

Praćenje sustava javnih nabava u Bosni i Hercegovini je usaglašeno sa člankom 83. Direktive EU broj 2014/24, kojim je definiran sustav nadzora država članica.

Sukladno članku 92. stavak (3) točka e) Zakona o javnim nabavama (''Službeni glasnik BiH'', broj: 39/14), (u daljem tekstu: Zakon), nadležnost Agencije za javne nabave BiH (u daljem tekstu: Agencija) je uspostavljanje sustava za praćenje postupaka kojeg provode ugovorna tijela za nabave robe, usluga i radova, s ciljem edukacije i otklanjanja uočenih nepravilnosti u pojedinačnim postupcima javnih nabava**.** Primjenom Pravilnika o praćenju postupaka javne nabave(„Službeni glasnik BiH“, broj: 72/16), sustav praćenja primjene Zakona i podzakonskih akata u Bosni i Hercegovini je ispitivanje usklađenosti pojedinačnih postupaka javne nabave koje provode ugovorna tijela.

Osnovni cilj praćenja postupaka javnih nabava, kao metode i postupaka koji se primjenjuju, je otkrivanje i otklanjanje kršenja odredbi Zakona i podzakonskih akata. U ovaj proces, zajedno sa Agencijom za javne nabave su uključeni i uredi za reviziju na svim razinama vlasti u Bosni i Hercegovini, koji kroz svoja izvješća ukazuju na uočene neusklađenosti procedura o javnim nabavama.

Praćenja koja provodi Agencija za javne nabave su bazirana na otkrivanju i pronalaženju postupanja ugovornih tijela suprotno zakonu i podzakonskim aktima, prije svega u cilju preventivnog i edukativnog djelovanja. U slučaju nepostupanja ugovornog tijela po ukazivanju na propust ili kršenje koje je uočeno kroz sustav praćenja, Agencija ima ovlasti i podnijeti zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka.

Posebni aspekti praćenja u 2019. godini, temeljili su se na kriterijima praćenja, isti su usmjereni na težinu nepravilnosti, nabave velike vrijednosti i fazu u kojoj je nepravilnost uočena. Međutim, uvođenjem novog informacijskog sustava, kao i novih alata u okviru sustava, napravljen je značajan iskorak u dijelu preveniranja „grešaka“ od strane ugovornih tijela, putem uvođenja posebnih validacija. To je posebno došlo do izražaja kod obavijesti o nabavi. Stoga je ovaj izvor praćenja izgubio svrhu, jer je u proteklom izvještajnom periodu bilo vrlo teško pronaći grešku koja predstavlja povredu Zakona ili podzakonskog akta.

U toku 2019. godine, pored praćenja prema izvorima za praćenje, poseban fokus praćenja bio je na programskom praćenju pregovaračkih postupaka bez objave obavijesti, koje će se provoditi u razdoblju 2020.-2022. godina, te je dan osvrt na pokazatelje pregovaračkog postupka bez objave obavijesti u 2019. godini. Podaci za 2019. godinu će biti polazni pokazatelji u odnosu na koje će se usporediti godine koje su obuhvaćene programskim praćenjem.

U 2019. godini, Agencija je kao rezultat praćenja, podnosila zahtjeve za pokretanje prekršajnih postupaka, a što je jedna od nadležnosti definirana člankom 116. stavak (1) Zakona. Prekršajni postupci koje je pokretala i vodila Agencija za javne nabave ukazali su na potrebu za edukacijom kadrova u oblasti javnih nabava, neophodnu suradnju i razmjenu iskustava sa sudovima u Bosni i Hercegovini, kao i kadrovsko jačanje Agencije u ovom području.

Planiranje i realizacija ugovora su se u proteklom periodu pokazali kao značajna slabost ugovornih tijela iz više razloga, te ćemo u ovom izvješću prezentirati neke od pokazatelja praćenja planiranja i realizacije iz prethodnog perioda.

Agencija za javne nabave je definirala da u periodu 2020-2022. godina, provodi programsko praćenje pregovaračkih postupaka bez objave obavijesti, sa posebnim osvrtom na pravni temelj za primjenu ove vrste postupka. Naime, pregovarački postupak bez objave obavijesti je netransparentan postupak javne nabave i kao takav je potencijalno najizloženiji zlouporabi i korupciji. Programsko praćenje pregovaračkih postupaka bez objave obavijesti Agencija će raditi u suradnji sa nevladinim sektorom.

1. **Pokazatelji praćenja postupaka javnih nabava**

U tijeku 2019. godine 5 uposlenih u Agenciji za javne nabave je kroz praćenja postupaka javnih nabava, procesuiralo ukupno 347 predmeta praćenja, (uključujući 45 praćenja po zahtjevu NGO). Predmet praćenja postupaka se temeljio na više izvora praćenja koji su za cilj imali ukazati na slabosti sustava javnih nabava, kako internih slabosti kod ugovornih tijela, tako i eksternih slabosti, na kojima treba raditi kako bi se iste u narednom periodu otklonile. Ugovorna tijela su pretežno u roku dostavljali izjašnjenja na praćenje. U 27 slučajeva, izjašnjenja su dostavili nakon požurnice Agencije.

Nadalje, kroz praćenje postupaka javnih nabava u 2019. godini, kao bitnije interne slabosti kod ugovornih tijela identificirane su slijedeće:

* Poslovi javnih nabava su dodatni poslovi koji nisu sistematizirani u internim aktima ugovornih tijela (ova slabost je posebno izražena kod ugovornih tijela sa malim brojem uposlenih i malim proračunima);
* U povjerenstva za javne nabave se imenuju uposleni samo da bi se zadovoljila forma, a ne prema stvarnim zahtjevima koje definira Pravilnik o uspostavi i radu povjerenstva;
* Nedovoljna educiranost interne revizije u dijelu javnih nabava, a koja bi kroz svoja izvješća trebala ukazati na slabosti ugovornog tijela u području javnih nabava;
* Nepostojanje internog monitoringa u ugovornom tijelu,
* Izostanak ekspertskih znanja prilikom definiranja tehničkih specifikacija koje treba da omoguće jednak tretman svih potencijalnih ponuđača:

Ova zapažanja su rezultat izvješća polaznika obuka za službenike za javne nabave, posebno u dijelu koji se odnosi na tehničke specifikacije. Angažiranje stručnjaka za pripremu tehničkh specifikacija, izostanak provođenja konzultacija sa javnošću kao i „favoriziranje“ ne samo ponuđača, već i marke i vrste predmeta javne nabave.

Jedan od prvih pokazatelja u 2019. godini je značajno smanjenje pogreški u obavijestima o nabavi do kojeg je došlo zbog uvođenja niza validacija u sustavu e-nabave, a za koje je temelj bio u ranijim izvješćima o praćenju postupaka javnih nabava. Stoga obavijesti o nabavi ne treba da budu izvor praćenja, i što će biti obuhvaćeno izmjenama Pravilnika o praćenju postupaka javnih nabava.

U 2019. godini, a na temelju zaključenog Memoranduma između Agencije za javne nabave i nevladinog sektora (Transparency International BiH, Centar za istraživačko novinarstvo, EDA Razvojna agencija Banja Luka i UG Tender) u realizaciji projekta „ da javne nabave budu javne“ sudjelovala je u praćenju postupaka javnih nabava, te je u promatranom razdoblje Agenciji dostavila 45 zahtjeva za praćenje. Najveći broj zahtjeva NGO za praćenje se odnosio na kvalifikacijske uvjete, kao i na tehničke specifikacije, međutim broj zahtjeva za praćenje koji se odnosio na tehničke specifikacije je manji u odnosu na 2018. godinu. Naime, Agencija nema nadležnost da provodi praćenje u dijelu tehničkih specifikacija. Praćenje tehničkih specifikacija zahtijeva stručna i ekspertska znanja vezana za predmet nabave, što Agencija ne posjeduje, niti ima u proračunu sredstva za angažiranje eksperata vezano za tehničke specifikacije.

Imajući u vidu činjenicu kako je Agencija na temelju praćenja, nadležna podnijeti zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka, sukladno članku 116. Zakona o javnim nabavama, onda je ovaj broj uposlenih nedovoljan za veći obuhvat praćenja, jer veći obuhvat praćenja bi rezultirao i većim brojem prekršajnih postupaka (u 2019. godini podneseno je 27 zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka).

Naime, Agencija kao regulatorno tijelo sustava, prije svega ima zadaću da prati sustav i na temelju pokazatelja praćenja sustava predlaže i izmjene koje bi otklonile devijacije u sustavu, kao i lošu praksu. Također, edukativni karakter koji ima Agencija, putem ovlaštenih predavača javnih nabava, kao i službenika za javne nabave, je mehanizam promoviranja pravilnog postupanja i dobre prakse u postupcima javnih nabava. Ali nakon više od 10 godina izgradnje sustava, kao i edukativnog i preventivnog karaktera praćenja sustava javnih nabava, stekli su se uvjeti i za realizaciju sankcioniranja postupanja koja nisu sukladna Zakonu i podzakonskim aktima.

Jedan od temelja za praćenje bilo je i praćenje primjene e-aukcije, čija primjena je bila obvezna za ugovorna tijela. Naime u svim postupcima javne nabave za koje se objavi obavijest o nabavi, i u kojim je kriterij za vrednovanje ponuda bila najniža cijena, ugovorna tijela su bila obvezna primjeniti e-aukciju u najmanje 80% provedenih postupaka. Iz pokazatelja koji su bili dostupni Agenciji za javne nabave, 117 ugovornh tijela je imalo 0% primjenjene e-aukcije u postupcima javne nabave, koje su provodili. E-aukcija će biti predmet praćenja i u narednom periodu, obzirom da je od 01.01.2020. godine, a sukladno Pravilniku o uvjetima i načinu korištenja e-aukcije („Službeni glasnik BiH“ broj 66/16), definirana obveza za ugovorna tijela da primjene e-aukciju 100% za postupke javne nabave gdje je kriterij najniža cijena.

Nadalje, kroz elektronski sustav javnih nabava u 2019. godini utvrđeno je da su u 66 slučajeva ugovorna tijela u postupcima nabave male vrijednosti, prekoračili Zakonom definirane vrijednosti za ove vrste postupaka javne nabave.

Promatrajući pokazatelje vezano za predmet praćenja postupaka javnih nabava, uočavaju se slijedeći propusti i od ponuditelja i od ugovornih tijela:

* Žurnost kao razlog za primjenu pregovaračkog postupka bez objave obavijesti nije objašnjena sukladno uvjetima definiranima u Zakonu,
* Rok za dostavu ponuda kod konkurenskog zahtjeva za dostavu ponuda u određenom broju slučajeva je prekratak (2 do 3 dana),
* Planovi nabava se teško pronalaze na web stranicama ugovornih tijela;
* Nepoštivanje obveznog učešća e-aukcija u postupcima javnih nabava,
* Podaci plana nabava i realizacije ugovora su nesinkronizirani i nepregledni,
* Zahtjevi ponuditelja za praćenje postupaka koriste umjesto žalbe, iako se praćenje ne provodi ukoliko je izjavljena žalba,
* Uvjeti za kvalifikaciju diskriminatorni, ili favorizirajući.

Kroz sustav praćenja postupaka javnih nabava, uočava se potreba za otklanjanje uočenih devijacija, odnosno pogrešnih postupanja ugovornih tijela i ponuditelja, te će se u narednom razdoblje posebno pratiti pregovarački postupci bez objave obavijesti.

1. **Pregovarački postupci bez objave obavijesti**

Pregovarački postupak bez objave obavijesti je netransparentan postupak javne nabave, koji se može provoditi samo u slučajevima koji su definirani Zakonom o javnim nabavama. Bitno je naglasiti da uvjeti za primjenu ove vrste postupka javne nabave su strogi, i u svakom od slučajeva potrebno je da bude ispunjeno kumulativno više uvjeta, kako bi se primjenio ovaj postupak. Međutim, kroz postupak praćenja uočeno je kako ugovorna tijela primjenjuju ovu vrstu postupka i onda kada nisu ispunjeni uvjeti za primjenu.

U 2019. godini u Bosni i Hercegovni je zaključeno 1546 ugovora/okvirnih sporazuma (u daljem tekstu: ugovori) putem pregovaračkog postupka bez objave obavijesti.[[2]](#footnote-2) U odnosu na broj registriranih ugovornih tijela na Portalu javnih nabava, na dan 31.12.2019. godine, (2.673 registrirana ugovorna tijela), prosječan broj dodijeljenih ugovora putem pregovaračkog postupka bez objave obavijesti po ugovornom tijelu je 0,57 ugovora. Prosječan broj primljenih ponuda u pregovaračkom postupku bez objave obavijesti je 1,07 ponuda po postupku. Na 1546 dodjeljenih ugovora, izjavljene su 2 žalbe, i to u slučajevima gdje je bila samo jedna ponuda.

Daljnjom analizom podataka vezano za pregovarački postupak bez objave obavijesti utvrđeno je da se pregovarački postupci bez objave obavijesti za nabave većih vrijednosti u većem broju slučajeva koriste u energetskom sektoru (elektroprivrede, rudnici) i zdravstvenom sektoru /(zavodi / fondovi zdravstvenog osiguranja, klinički centri).

Promatranjem pregovaračkih postupaka bez objave obavijesti po predmetu nabave, uočava se kako prevladavaju usluge. Analizom predmeta nabave usluga uočeno je da nabava nadogradnja i održavanje softvera je najzastupljenija kod dodjele ugovora putem pregovaračkog postupka bez objave obavijesti.

1. **Učešće broja pregovaračkih postupaka bez objave obavijesti po razinama vlasti**

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Bosna i Hercegovina | Brčko Distrikt BiH | Federacija BiH | Republika Srpska | Županije | Grad | Općine | Ukupno |
| 85 | 46 | 268 | 415 | 231 | 160 | 341 | 1546 |
| 5,50% | 2,97% | 17,33% | 26,84% | 14,94% | 10,35% | 22,07% | 100,00% |

1. **Učešće pregovaračkih postupaka bez objave obavijesti po člancima Zakona o javnim nabavama**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | članak 21 stavak (1) | članak 22. stavak (1) | članak 23. stavak (1) | članak 24. stavak (1) |
| Točka a) | 226 | 3 | 3 | 250 |
| Točka b) | 9 | 42 | 48 | 54 |
| Točka c) | 605 | 4 | 22 | - |
| Točka d) | 276 | 2 | - | - |
| UKUPNO | 1.118 | 51 | 73 | 304 |

1) Članak 21. Zakona definiše opće slučajeve koji se mogu primjeniti i na robe, i na usluge i na radove. Naime, ovim člankom Zakona obuhvaćene su situacije za nabavu roba, usluga i radova, kao i uvjeti koji moraju biti ispunjeni kako bi se ovaj postupak mogao primjeniti. Primjena članka 21. stavak (1) točka c) Zakona, koja definira ekskluzivnost je najzastupljenija kao pravni temelj za primjenu pregovaračkog postupka bez objave obavijesti. Dosadašnja praksa i praćenje sustava javnih nabava su ukazali na činjenicu da ugovorna tijela kod nabava softvera se neopredjeljuju za nabavu i „source cod-a“, te su prinudjeni pregovarati sa dobavljačem od kojeg su nabavili softver za održavanje i nadogradnju.

2) Članak 22. Zakona definira uvjete za nabavu roba putem pregovaračkog postupka bez objave obavijesti i iz pokazatelja za slučajeve nabave roba najzastupljenija je dodatna nabava roba, uz ispunjenje kumulativno postavljena 4 uvjeta kako bi se primjenio ovaj pravni temelj za pregovarački postupak bez objave obavijesti.

3) Članak 23. Zakona definira situacije u kojima je moguće primjeniti pregovarački postupak bez objave obavijesti za nabavu usluga. Ovaj pravni temelj je primjenjen većinom za nepredviđene usluge i dodatne usluge. I u ovim slučajevima je potrebno ispuniti komulativno postavljene uvjete, posebno kod nepredviđenih usluga vrijednosno ograničenje (30% vrijednosti osnovnog ugovora), te kod dodatnih usluga ograničenje u pogledu roka , tj. u periodu od tri godine od zaključenja osnovnog ugovora.

4) Člankom 24. Zakona se definiraju kumulativno postavljeni uvjeti za nabavu nepredviđenih radova i dodatnih radova. Promatrajući pokazatelje za ove slučajeve, uočava se kako je u preko 70% slučajeva proveden pregovarački postupak bez objave obavijesti za nepredviđene radove, a iz čega proizilazi da dokumentacija koja se priprema za izvođenje radova (projekat i druga dokumentacija) ukazuju na loše pripreme koje prethode realizaciji projekata. U ovim slučajevima se mogu dogoditi različiti oblici zlouporaba, posebno kada se radi o projektima velike vrijednosti.

1. **Prekršajni postupci u 2019. godini**

Agencija je u 2019. godini realizirala i nadležnost iz članka 116. Zakona, te je podnijela 27 zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka[[3]](#footnote-3). Prikaz pokrenutih prekršajnih postupaka u 2019.godini je slijedeći:

Od ukupno podnesenog broja zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka u 2019. godini, u 2019. godini je 6 zahtjeva procesuirano, od čega su 4 odluke pravomoćne i dvije nepravomoćne odluke, a što ukazuje na sporost sudova u procesuiranju zahtjeva.

U zahtjevima za pokretanje prekršajnog postupka u 2019. godini, pravni temelji su bili slijedeći:

1. Nije primjenjena odgovarajuća vrsta postupka sukladno Zakonu;
2. Nije objavljen plan javnih nabava,
3. Proveden je pregovarački postupak bez objave obavijesti, iako nisu bili ispunjeni uvjeti za primjenu ove vrste postupka javne nabave,
4. Dijeljenje predmeta nabave u cilju izbjegavanja primjene odgovarajuće vrste postupka javne nabave,
5. Nije dostavljeno izvješće sukladno Zakonu i podzakonskim aktima.

Iako Agencija ima nadležnost da podnese zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka samo u slučaju kada nije izjavljena žalba, uočena je potreba da se izmjene odredbe članka 116. stavak (2) Zakona, te preciznije definiraju situacije u kojima se može podnijeti zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka. Naime, kroz primjenu ove odredbe uočeno je kako neki od definiranih slučajeva su neprimjenjivi (npr. arhiviranje dokumentacije), a neki slučajevi koji se javljaju u praksi nisu definirani (npr. primjena e-aukcije, neobjavljivanje realizacije ugovora).

Agencija u narednom periodu planira intenzivirati ovu nadležnost, jer u proteklim godinama, kada je praćenje imalo svrhu upozoravanja na pogrešna postupanja, djelovalo i preventivno i edukativno, nisu se postigli puni efekti preveniranja potencijalnih zlouporaba i korupcije. Stoga je nužno potrebno osigurati Agenciji i financijsko i kadrovsko jačanje u realizaciji ove nadležnosti.

1. **Planiranje i realizacija nabava**

Planiranje nabava u Bosni i Hercegovini predstavlja jedan od osnovnih problema u funkcioniranju sustava javnih nabava, odnosno planiranje je jedna od bitnih slabosti sustava javnih nabava u BiH[[4]](#footnote-4). Naime, pravovremeno usvojeni planovi javnih nabava su temelj za pravovremeno pokretanje postupaka javnih nabava. Agencija za javne nabave je u proteklom periodu pratila planove nabava ugovornih tijela, kao i realizaciju ugovora i utvrdila slijedeće:

* Planovi nabava na web stranicama su različito dostupni,
* Podaci koje sadrže planovi nabava su različiti,
* Planovi nabava kod velikih sustava koji imaju i zavisna društva (elektroenergetski sektor) su nepregledni, izmješani, teško je izdvojiti plan nabava matičnog društva od planova nabava zavisnih društava;
* Objava nabava malih vrijednosti se sporadično objavljuje, iako se zbirno, po ugovornom tijelu radi o velikim vrijednostima.

Ured za reviziju Bosne i Hercegovine je sačinio izvješće Revizije učinka: „Blagovremenost postupaka javnih nabava u institucijama BiH“, a Vijeće ministara BiH je zadužilo Agenciju da sačini izvješće o realiziranim preporukama i u Izvješću navela:

***„Agencija je izvršila praćenje 73 institucije BIH. Od 73 institucije BIH koje su bile pregled praćenja, dopis je poslan prema 36 institucija za očitovanje zašto nisu objavile plan nabava na svojoj web stranici prema članku 17. Zakona.“***

**Ovdje je važno naglasiti da većina institucija koja nije objavila plan nabava, imaju nabave malih vrijednosti za koje ne postoji zakonska obaveza objavljivanja. Prateći planove nabava i realizaciju ugovora, Agencija je identifikovala slijedeće:**

* Kasno usvajnje financijskog plana,
* Kašnjenje u donošenju plana nabava,
* Svi imaju interna akta kojim je definiran proces planiranja,
* Interni monitoring postupaka javnih nabava se radi sporadično,
* Ispitivanje tržišta vrlo ograničeno,
* Česte izmjene planova nabava,
* Veći broj pregovaračkih postupaka bez objave obavijesti u odnosu na planirani broj.

Sljedeći trend vezan za planiranje je netransparentnost planiranih postupaka nabave male vrijednosti, jer ugovorna tijela nemaju zakonsku obvezu da ih objavljuju u planovima, ali kroz Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavama predviđena je obveza objave i postupaka nabave male vrijednosti u planovima nabava.

Nadalje, u promatranom razdoblju Izvješća utvrđeno je kako ugovorna tijela nemaju usvojene planove nabavi, ali zbog redovnih poslovnih procesa moraju da nabavljaju, robe, usluge ili radove, i to prema privremenim planovima, ili donošenjem posebnih odluka o pokretanju postupaka javne nabave, što predstavlja lošu praksu u javnim nabavama.Kako bi se unaprijedio cjelokupan proces planiranja javnih nabava, potrebno je:

1. pravovremeno usvajati proračune i financijske planove (najkasnije u IV kvartalu tekuće godine za narednu godinu),
2. definirati Zakonom o javnim nabavama i podzakonskim aktima slijedeće:

* obvezne elemente koje mora sadržavati plan nabava;
* obvezna objava postupaka male vrijednosti u planovima nabava;
* obveznu objavu planova nabava na Portalu javnih nabava (ova mogućnost već postoji ali nije obvezna);
* definirati način objave planova nabava kod velikih sustava, koji u svom sastavu imaju zavisna društva ( konsolidirani planovi nabava);
* kroz edukaciju obratiti posebnu pažnju na proces planiranja.

Realizacija ugovora predstavlja jedan od pokazatelja efikasnosti i kvaliteta sustava javnih nabava. Agencija je izvršila praćenje osnovnih elementa ugovora i izmjene ugovora prema Naputku o objavi osnovnih elemenata ugovora i izmjene ugovora („Službeni glasnik BiH“ broj: 56/15). Prvo što se uočava u praćenju ralizacije ugovora na web stranicama ugovornih tijela je nepreglednost i neažurnost podataka, kao i teško pronalažnje ovih podataka na web stranicama ugovornih tijela. Praćenjem podataka o realizaciji ugovora na web stranicama ugovornih tijela, uočeno je slijedeće:

* Velike razlike između planiranog i realiziranog, što je pokazatelj nerealnog planiranja;
* Planiranje je još uvijek nije na razini na kojoj bi utjecalo na bolju realizaciju ugovora;
* Neažurno vođenje podataka o realizaciji ugovora;
* Nagli porast broja dodjeljenih ugovora u posljednjem kvartalu godine.

Promatrajući naprijed navedeno, uočava se problem objave planova nabava i realizacije ugovora na web stranicama ugovornih tijela. Iako je Agencija u 2019. godini nadogradila Portal javnih nabava i omogućila ugovornim tijelima da uz objave na svojim web stranicama (obveza iz članka 17. stavak (1) Zakona), objavljuju planove nabava i na Portalu javnih nabava, mali broj ugovornih tijela je koristio tu mogućnost. Objava planova nabava na Portalu nije obvezna za ugovorna tijela, ali je Nacrtom zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavama predviđena obvezna objava planova nabava i realizacija zaključenih ugovora za sva ugovorna tijela.

1. **Praćenje izvješća ureda za revizije u BiH**

Uvidom u izvješća ureda za revizije na svim razinama vlasti u BiH (Ured za reviziju institucija BiH, Ured za reviziju institucija u FBiH, Glavna služba za reviziju javnog sektora RS i Ured za reviziju institucija i javne uprave u Brčko Distriktu) za 2018. godinu[[5]](#footnote-5), u dijelu revizije javnih nabava identificirano je sljedeće:

* Izrada plana nabava i pravovremenost; slabosti prilikom određivanja samog predmeta nabave, izostanak ispitivanja tržišta u fazi planiranja javnih nabava, neprecizno definiranje pokretanja postupka javne nabave, izbor postupka javne nabave;
* Realizacija ugovora (izostanak praćenja realizacije ugovora, kašnjenja u realizaciji zaključenih ugovora, neobjavljivanje i izostanak ažuriranja realizacije ugovora na web stranicama ugovornih tijela, izostanak preduzimanja mjera u slučaju kašnjenja u realizaciji ugovora, izostanak praćenja realizacije okvirnih sporazuma, te blagovremenog pokretanja postupaka nabave za nove okvirne sporazume, isporuke se ne prate u pogledu kvantiteta i kvaliteta, te isporuke nisu u skladu sa zahtjevima iz ugovora;
* Nedostaci se najvećim dijelom odnose na opis predmeta nabave u tenderskoj dokumentaciji. Ovaj nedostatak je bio prisutan i ranijih godina, tako da na ovom planu nisu uočeni značajniji pomaci. Slabosti u pripremi tenderske dokumentacije, posebno u dijelu tehničke specifikacije (nabava vozila i opreme), ograničavanje konkurencije kroz definiranje tehničke i profesionalne sposobnosti;
* Zastupljenost stalno istih dobavljača je uočena kod nabave vozila, informatičke opreme, usluga tiskanja i pakovanja glasačkih listića, tiskanja trošarinskih markica;
* Cijepanje predmeta nabave u cilju izbjegavanja provođenja transparentnih postupaka javne nabave, zaključivanje više direktnih sporazuma (do 6.000 KM) za istovrsni predmet nabave,;
* Provođenje pregovaračkih postupaka bez objave obavijesti kada nisu ispunjeni uvjeti za primjenu (hitnost koja nije definirana odredbama Zakona o javnim nabavama), nemogućnost dokumentiranja da je tenderska dokumentacija objavljena na web stranci ugovornog tijela, u slučaju kašnjenja u pokretanju postupka javne nabave iz razloga što je istekao raniji ugovor ili okvirni sporazum, zbog neblagovremenosti pokretanja postupka javne nabave i žalbenog postupka koji je u tijeku;
* Ostali nedostaci koji su rezultat lošeg planiranja, nepravovremenosti pokretanja postupaka javnih nabava, slabosti tenderske dokumentacije, kao i nedostaci zaprimljenih ponuda.

Iz navedenih zapažanja ureda za revizije u BiH uočava se da su identificirane iste slabosti i propusti kao i prethodnih godina, kao i da izvješća revizija imaju iste pokazatelje kao praćenja postupaka javnih nabava od strane Agencije za javne nabave.

1. **ZAKLJUČAK**

Sustav javnih nabava u periodu koji je obuhvaćen ovim izvješćem pokazuje određene trendove, posebno sa aspekta pogrešnih postupanja.

Pokazatelji za pregovaračke postupke bez objave obavijesti ukazuju na slijedeće probleme:

* Nepravovremena raspoloživost financijskih sredstava (kašnjenje u usvajanju proračuna ili financijskih planova i nepravovremeno pokretanje postupaka javnih nabava;
* Primjena ove vrste postupka u slučajevima kada je žalbeni postupak u tijeku;
* Nisu ispunjeni kumulativno postavljeni uvjeti za primjenu ove vrste postupka javne nabave;

Stoga će programsko praćenje pregovaračkih postupaka bez objave obavijesti, u suradnji sa nevladim sektorom, prikazati realno stanje pregovaračkog postupka bez objave obavijesti u sustavu javnih nabava.

Planiranje je problem koji je prisutan već godinama. Naime, kasno donošenje proračuna i/ili financijskih planova uvjetuje i kašnjenje u provođenju postupka javne nabave, a kašnjenje može uzrokovati probleme u obavljanju djelatnosti ugovornih tijela i za rezultat imamo sljedeća postupanja: provođenje pregovaračkih postupaka bez objave obavijesti, cijepanje nabava i sl.

Pokazatelji praćenja postupaka javnih nabava ukazuju na relativno mali broj praćenja postupaka javnih nabava iz razloga nedovoljne kadrovske popunjenosti Agencije za javne nabave. Naime, kroz ovo izvješće prikazani su pokazatelji praćenja koja su obrađena od strane Agencije. Kako bi Agencija pristupila obradi predmeta praćenja, potrebno je vršiti pretraživanja na Portalu javnih nabava, i to svih vrsta obavijesti. Ako se ima u vidu činjenica kako je u 2019. godini objavljeno 47145 obavijesti, te da je obuhvat od 347 obrađenih predmeta praćenja iz različitih izvora praćenja mali, neophodan je i veći broj uposlenih. Jer, obrađeni predmeti praćenja su potencijalni predmeti za prekršajni postupak. Praćenje sustava javnih nabava, u skladu i sa Direktivama EU 24/2014 i 25/2014 ukazuju na potrebu kontinuiranog praćenja sustava, a u cilju uočavanja devijacija u istom i otklanjanja uočenih devijacija.

Polazeći od naprijed navedenog, predlaže se Vijeću ministara Bosne i Hercegovine, da nakon razmatranja Izvješća o praćenju postupaka javnih nabava za 2019. godinu, usvoji Izvješće o praćenju postupaka javnih nabava za 2019. godinu i zaduži Agenciju za javne nabave da u 2020. godini provodi programsko praćenje pregovaračkih postupaka bez objave obavijesti. Agencija za javne nabave će Izvještaj sa Aneksom dostaviti Vladi Federacije Bosne i Hercegovine, Vladi Republike Srpske i Vladi Brčko Distrikta, i objaviti izvješće na svojoj web stranici.

1. SIGMA-Informativni dokument br.27 [↑](#footnote-ref-1)
2. U broj zaključenih ugovora/okvirnih sporazuma nije uključen broj zaključenih ugovora unutar okvirnih sporazuma. [↑](#footnote-ref-2)
3. Pregled podnesenih zahtjeva za pokretanje prekršajnih postupaka u 2019. godini [↑](#footnote-ref-3)
4. OECD (2016), Monitoring Report: The Principles of Public Administration - Bosnia and Herzegovina [↑](#footnote-ref-4)
5. Izvještaji revizija u Bosni i Hercegovini za 2019. godinu nisu objavljeni do pripreme ovog izvješća [↑](#footnote-ref-5)