**IZVJEŠTAJ O PRAĆENJU POSTUPAKA JAVNIH NABAVKI ZA 2019.GODINU**

**Maj 2020.godine**

**Sadržaj**

1. **Uvod**
2. **Pravni osnov za praćenje**
3. **Pokazatelji praćenja postupaka javnih nabavki**
4. **Pregovarački postupci bez objave obavještenja**
5. **Prekršajni postupci**
6. **Praćenje planiranja i pripreme postupaka javnih nabavki**
7. **Izvještaji ureda za reviziju u BiH**
8. **Aneksi**
9. **UVOD**

Praćenje postupaka javnih nabavki je jedan od pokazatelja fukcionisanja cjelokupnog sistema, ne samo sa aspekta primjene procedura javnih nabavki, već cjelokupnog sistema, koji ovisi od niza drugih propisa i direkno ili indirektno imaju utjecaj na sistem javnih nabavki u Bosni i Hrcegovini.

Javne nabavke, kao visoko decentralizirani sistem je odgovornost „delegirao“ na ugovorne organe koji su obavezni primjenjivati propise o javnim nabavkama. Upravo taj visoki stepen decentraliziranosti sistema ukazuje na složenost praćenja istog posebno s aspekta utjecaja drugih propisa na sistem javnih nabavki.

„Praćenje (monitoring) javnih nabavki je svako sistematsko posmatranje sistema javnih nabavki, koje se provodi na jedan koherentan način u cilju procjenjivanja kako sistem funkcionira i kako se razvija tokom vremena, da bi se ustanovilo da li je postignuto željeno (ciljno) satnje koje su definirali kreatori politika.“[[1]](#footnote-1)

Upravo iz definicije koju je dala SIGMA proizilazi i osnovni cilj praćenja sistema javnih nabavki, a to je da se kroz praćenje izvrši uvid u probleme koje sistem ima, lošu praksu u primjeni propisa, kao i zloupotrebe koje se dešavaju u sistemu, i koje treba korigirati, odnosno inicirati razvijanje politika, te definirati ciljeve koji će ići u pravcu osnovnog principa „vrijednost za novac“.

U definisanju politika sistema javnih nabavki, bitno je napraviti razliku između „praćenja“ sistema i „nadzora“. Jer nadzor može pružiti određene informacije , ali sam po sebi ne može utvrditi da li su ciljevi ispunjeni i da li su standardi ostvareni.

1. **Praćenje sistema javnih nabavki**

Praćenje sistema javnih nabavki u Bosni i Hercegovini je usaglašeno sa članom 83. Direktive EU broj 2014/24, kojim je definisan sistem nadzora država članica.

U skladu sa članom 92. stav (3) tačka e) Zakona o javnim nabavkama (''Službeni glasnik BiH'', broj: 39/14), (u daljem tekstu: Zakon), nadležnost Agencije za javne nabavke BiH (u daljem tekstu: Agencija) je uspostavljanje sistema za praćenje postupaka kojeg provode ugovorni organi za nabavku robe, usluga i radova, s ciljem edukacije i otklanjanja uočenih nepravilnosti u pojedinačnim postupcima javnih nabavki**.** Primjenom Pravilnika o praćenju postupaka javne nabavke(„Službeni glasnik BiH“, broj: 72/16), sistem praćenja primjene Zakona i podzakonskih akata u Bosni i Hercegovini je ispitivanje usklađenosti pojedinačnih postupaka javne nabavke koje provode ugovorni organi.

Osnovi cilj praćenja postupaka javnih nabavki, 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 nabavke su uključeni i uredi za reviziju na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini, koji kroz svoja izvješća ukazuju na uočene neusklađenosti procedura o javnim nabavkama.

Praćenja koja provodi Agencija za javne nabavke su bazirana na otkrivanju i pronalaženju postupanja ugovornih organa suprotno zakonu i podzakonskim aktima, prevashodno u cilju preventivnog i edukativnog djelovanja. U slučaju nepostupanja ugovornog organa po ukazivanju na propust ili kršenje koje je uočeno kroz sistem praćenja, Agencija ima ovlasti i podnijeti prekršajnu prijavu.

Posebni aspekti praćenja u 2019. godini, zasnivali su se na kriterijima praćenja, isti su usmjereni na težinu nepravilnosti, nabavke velike vrijednosti i fazu u kojoj je nepravilnost uočena. Međutim, uvođenjem novog informacionog sistema, kao i novih alata u okviru sistema, napravljen je značajan iskorak u dijelu preveniranja „grešaka“ od strane ugovornih organa, putem uvođenja posebnih validacija. To je posebno došlo do izražaja kod obavještenja o nabavci. 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 obavještenja, koje će se provoditi u periodu 2020-2022. godina, te je dat osvrt na pokazatelje pregovaračkog postupka bez objave obavještenja u 2019. godini. Podaci za 2019. godinu će biti polazni pokazatelji u odnosu na koje će se porediti 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 definisana članom 116. stav (1) Zakona. Prekršajni postupci koje je pokretala i vodila Agencija za javne nabavke ukazali su na potrebu za edukacijom kadrova u oblasti javnih nabavki, neophodnu saradnju i razmjenu iskustava sa sudovima u Bosni i Hercegovini, kao i kadrovsko jačanje Agencije u ovom segmentu.

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

Agencija za javne nabavke je definisala da u periodu 2020-2022. godina provodi programsko praćenje pregovaračkih postupaka bez objave obavještenja, sa posebnim osvrtom na pravni osnov za primjenu ove vrste postupka. Naime, pregovarački postupak bez objave obavještenja je netransparentan postupak javne nabavke i kao takav je potencijalno najizloženiji za zloupotrebe i korupciju. Programsko praćenje pregovaračkih postupaka bez objave obavještenja Agencija će raditi u suradnji sa nevladinim sektorom.

1. **Pokazatelji praćenja postupaka javnih nabavki**

U toku 2019. godine 5 uposlenih u Agenciji za javne nabavke je kroz praćenja postupaka javnih nabavki, procesuiralo ukupno 347 predmeta praćenja, (uključujući 45 praćenja po zahtjevu NGO). Predmet praćenja postupaka se bazirao na više izvora praćenja koji su za cilj imali ukazati na slabosti sistema javnih nabavki, kako internih slabosti kod ugovornih organa, tako i eksterne slabosti, na kojim treba raditi kako bi se iste u narednom periodu otklonile. Ugovorni organi su pretezno u roku dostavljali izjašnjenja na praćenje. U 27 slučajeva, izjašnjenja su dostavili nakon urgencije Agencije.

Nadalje, kroz praćenje postupaka javnih nabavki u 2019. godini, kao bitnije interne slabosti u ugovornim organima identifikovane su slijedeće:

* Poslovi javnih nabavki su dodatni poslovi koji nisu sistematizovani u internim aktima ugovornih organa (ova slabost je posebno izražena kod ugovornih organa sa malim brojem uposlenih i malim budžetima);
* U komisije za javne nabavke se imenuju uposleni samo da bi se zadovoljila forma, a ne prema stvarnim zahtjevima koje definira Pravilnik o uspostavi i radu komisije;
* Nedovoljna educiranost interne revizije u dijelu javnih nabavki, a koja bi kroz svoje izvještaje trebala da ukaže na slabosti ugovornog organa u oblasti javnih nabavki;
* Nepostojanje internog monitoringa u ugovornom organu,
* Izostanak ekspertskih znanja prilikom definisanja tehničkih specifikacija koje treba da omoguće jednak tretman svih potencijalnih ponuđača:

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

Jedan od prvih pokazatelja u 2019. godini je značajno smanjenje grešaka u obavještenjima o nabavci do kojeg je došlo zbog uvođenja niza validacija u sisetmu e-nabavke, a za koje je osnova bila u ranijim izvještajima o praćenju postupaka javnih nabavki. Stoga obavještenja nabavci ne treba da budu izvor praćenja, i što će biti obuhvaćeno izmjenama Pravilnika o praćenju postupaka javnih nabavki.

U 2019. godini, a na osnovu zaključenog Memoranduma između Agencije za javne nabavke i nevladinog sektora (Transparency International BiH, Centar za istraživačko novinarstvo, EDA Razvojna agencija Banja Luka i UG Tender) u realizaciji projekta „ da javne nabavke budu javne“ sudjelovala je u praćenju postupaka javnih nabavki, te je u posmatranom periodu Agenciji dostavila 45 zahtjeva za praćenje. Najveći broj zahtjeva NGO za praćenje se odnosio na kvalifikacijske uslove, 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 zahtjeva stručna i ekspertska znanja vezana za predmet nabavke, a sto Agencija ne posjeduje niti ima u budžetu sredstva za angažovanje eksperata vezano za tehničke specifikacije.

Ako se ima u vidu činjenica da je Agencija na temelju praćenja, nadležna podnijeti zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka, u skladu sa članom 116. Zakona o javnim nabavkama, onda je ovaj broj uposlenih nedovoljan za veći obuhvat praćenja, jer veći obuhvat praćenja bi rezultirao i većim brojem prekršajnih prijava (u 2019. godini podneseno 27 prekršajnih prijava).

Naime, Agencija kao regulatorno tijelo sistema, prije svega ima zadaću da prati sistem i na osnovu pokazatelja praćenja sistema predlaže i izmjene koje bi otklonile devijacije u sistemu, kao i lošu praksu. Također, edukativni karakter koji ima Agencija, putem ovlaštenih predavača javnih nabavki, kao i službenika za javne nabavke, je mehanizam za promovisanje pravilnog postupanja i dobre prakse u postupcima javnih nabavki. Ali nakon više od 10 godina, izgradnje sistema, kao i edukativnog i preventivnog karaktera praćenja sistema javnih nabavki, stekli su se uslovi i za realizaciju sankcionisanja postupanja koja nisu u skladu sa Zakonom i podzakonskim aktima.

Jedan od osnova za praćenje bilo je i praćenje primjene e-aukcije, čija primjena je bila obavezna za ugovorne organe. Naime u svim postupcima javne nabavke za koje se objavi obavjštenje o nabavci i u kojim je kriterij za vrednovanje ponuda bila najniža cijena, ugovorni organi su bili obavezni primjeniti e-aukciju u najmanje 80% provedenih postupaka. Iz pokazatelja koji su bili dostupni Agenciji za javne nabavke, 117 ugovornh organa je imalo 0% primjenjene e-aukcije u postupcima javne nabavke, koje su provodili. E-aukcija će biti predmet praćenja i u narednom periodu, obzirom da je od 01.01.2020. godine, a u skladu sa Pravilnik o uslovima i načinu korištenja e-aukcije („Službeni glasnik BiH“ broj 66/16), definisana obaveza za ugovorne organe da primjene e-aukciju 100% za postupke javne nabavke gdje je kriterij najniža cijena.

Nadalje, kroz elektronski sistem javnih nabavki u 2019. godini utvrđeno je da su u 66 slučajeva ugovorni organi u postupcima nabavke male vrijednosti, prekoračili Zakonom definisane vrijednosti za ove vrste postupaka javne nabavke.

Posmatrajući pokazatelje vezano za predmet praćenja postupaka javnih nabavki, uočavaju se slijedeći propusti i od ponuđača i od ugovornih organa:

* Hitnost kao razlog za primjenu pregovaračkog postupka bez objave obavještenja nije obrazložen u skladu sa uslovima definisanim u Zakonu,
* Rok za dostavu ponuda kod konkurenskog zahtjeva za dostavu ponuda u određenom broju slučajeva je prekratak (2 do 3 dana),
* Planovi nabavki se teško pronalaze na web stranicama ugovornih organa;
* Nepoštivanje obaveznog učešća e-aukcija u postupcima javnih nabavki,
* Podaci plana nabavki i realizacije ugovora su nesinhronizovani i nepregledni,
* Zahtjevi ponuđača praćenje postupaka koriste umjesto žalbe, iako se praćenje ne provodi ukoliko je izjavljena žalba,
* Uslovi za kvalifikaciju diskriminatorni, ili favorizirajuči.

Kroz sistem praćenja postupaka javnih nabavki, uočava se potreba za otklanjanje uočenih devijacija, odnosno pogrešnih postupanja ugovornih organa i ponuđača, te u narednom periodu posebno će se pratiti pregovarački postupci bez objave obavještenja.

1. **Pregovarački postupci bez objave obavještenja**

Pregovarački postupak bez objave obavještenja je netransparentan postupak javne nabavke, koji se može provoditi samo u slučajevima koji su definisani Zakonom o javnim nabavkama. Bitno je naglasiti da uslovi za primjenu ove vrste postupka javne nabavke su strogi, i u svakom od slučajeva potrebno je da bude ispunjeno kumulativno više uslova, da bi se primjenio ovaj postupak. Međutim, kroz postupak praćenja uočeno je da ugovorni organi primjenjuju ovu vrstu postupka i onda kada nisu ispunjeni uslovi za primjenu.

U 2019. godini u Bosni i Hercegovni je zaključeno 1546 ugovora/okvirnih sporazuma (u daljem tekstu: ugovori) putem pregovaračkog postupka bez objave obavještenja.[[2]](#footnote-2) U odnosu na broj registrovanih ugovornih organa na Portalu javnih nabavki, na dan 31.12.2019. godine, (2..673 registrova ugovorna organa), prosječan broj dodjeljenih ugovora putem pregovaračkog postupka bez objave obavještenja po ugovornom organu je 0,57 ugovora. Prosječan broj primljenih ponuda u pregovaračkom postupku bez objave obavještenja je 1,07 ponuda po postupku. Na 1546 dodjeljenih ugovora, izjavljene su 2 žalbe, i to u slučajevima gdje je bila samo jedna ponuda.

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

Posmatranjem pregovaračkih postupaka bez objave obavještenja po predmetu nabavke, uočava se da preovladavaju usluge. Analizom predmeta nabavke usluga uočeno je da nabavka nadogradnja i održavanje softwera je najzastupljenija kod dodjele ugovora putem pregovaračkog postupka bez objave obavještenja.

1. **Učešće broja pregovarački postupka bez objave obavještenja po nivoima vlasti**

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Bosna i Hercegovina | Brčko Distrikt BiH | Federacija BiH | Republika Srpska | Kantoni | Grad | Opštine | Total |
| 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 obavještenja po članovima Zakona o javnim nabavkama**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Clan 21 stav (1) | Clan 22. stav (1) | Clan 23. stav (1) | Clan 24. stav (1) |
| Tacka a) | 226 | 3 | 3 | 250 |
| Tacka b) | 9 | 42 | 48 | 54 |
| Tacka c) | 605 | 4 | 22 | - |
| Tacka d) | 276 | 2 | - | - |
| TOTAL | 1.118 | 51 | 73 | 304 |

1) Član 21. Zakona definiše opšte slučajeve koji se mogu primjeniti i na robe, i na usluge i na radove. Naime, ovim članom Zakona obuhvaćene su situacije za nabavku roba, usluga i radova, kao i uslovi koji moraju biti ispunjeni da bi se ovaj postupak mogao primjeniti. Primjena člana 21. stav (1) tačka c) Zakona, koja definiše ekskluzivitet je najzastupljenija kao pravni osnov za primjenu pregovaračkog postupka bez objave obavještenja. Dosadašnja praksa i praćenje sistema javnih nabavki je ukazalo na činjenicu da ugovorni organi kod nabavki softwera se neopredjeljuju za nabavku i „source cod-a“, te su prinudjeni pregovarati sa dobavljačem od kojeg su nabavili softwer za održavanje i nadogradnju.

2) Član 22. Zakona definše uslove za nabavku roba putem pregovaračkog postupka bez objave obavještenja i iz pokazatelja za slučajeve nabavke roba najzastupljenija je dodatna nabavka roba, uz ispunjenje kumulativno postavljena 4 uslova da bi se primjenio ovaj pravni osnov za pregovarački postupak bez objave obavještenja.

3) Član 23. Zakona definiše situacije kada je moguće primjeniti pregovarački postupak bez objave obavještenja za nabavku usluga. Ovaj pravni osnov je primjenjen većinom za nepredviđene usluge i dodatne usluge. I u ovim slučajevima je potrebno ispuniti komulativno postavljene uslove, a 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) Članom 24. Zakona se definišu kumulativno postavljeni uslovi za nabavku nepredviđenih radova i dodatnih radova. Posmatrajući pokazatelje za ove slučajeve, uočava se da u preko 70% slučajeva proveden je pregovarački postupak bez objave obavještenja 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 desiti različiti oblici zloupotreba, posebno kada se radi o projektima velike vrijednosti.

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

Agencija je u 2019. godini realizirala i nadležnost iz člana 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 osnovi su bili slijedeći:

1. Nije primjenjena odgovarajuća vrsta postupka u skladu sa Zakonom ;
2. Nije objavljen plan javnih nabavki,
3. Proveden pregovarački postupak bez objave obavještenja, iako nisu bili ispunjeni uslovi za primjenu ove vrste postupka javne nabavke,
4. Dijeljenje predmeta nabavke u cilju izbjegavanja primjene odgovarajuće vrste postupka javne nabavke,
5. Nije dostavljen izvještaj u skladu sa Zakonom 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 člana 116. stav (2) Zakona, te preciznije definišu situacije kada se može podnijeti zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka. Naime, kroz primjenu ove odredbe uočeno je da neki od definisanih slučajeva su neprimjenjivi ( napr. arhiviranje dokumentacije), a neki slučajevi koji se javljaju u praksi nisu definisani (napr. primjena e-aukcije, neobjavljivanje realizacije ugovora).

Agencija u narednom periodu planira intezivirati 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 zloupotreba i korupcije. Stoga je nužno potrebno obezbjediti Agenciji i finansijsko i kadrovsko jačanje u realizaciji ove nadležnosti.

1. **Planiranje i realizacija nabavki**

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

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

Ured za reviziju Bosne i Hercegovine je sačinio izvještaj Revizije učinka: „Blagovremenost postupaka javnih nabavki u institucijama BiH“, a Vijeće ministara BiH je zadužilo Agenciju da sačini izvještaj o realiziranim preporukama i u Izvještaju 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 nabavki na svojoj web stranici prema članu 17. Zakona.“***

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

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

Slijedeći trend vezano za planiranje je netransparentnost planiranih postupaka nabavke male vrijednosti, jer ugovorni organi nemaju zakonsku obavezu da ih objavljuju u planovima, ali kroz Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama predviđena je obaveza objave i postupaka nabavke male vrijednosti u planovima nabavki.

Nadalje, u posmatranom izvještajnom periodu utvrđeno je da ugovorni organi 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 nabavke, što predstavlja lošu praksu u javnim nabavkama.Kako bi se da bi se unaprijedio cjelokupan proces planiranja javnih nabavki, potrebno je:

1. pravovremeno usvajati budžete i finansijske planove (najkasnije u IV kvartalu tekuće godine za narednu godinu),
2. definisati Zakonom o javnim nabavkama i podzakonskim aktima slijedeće:

* obavezne elemente koje mora sadržavati plan nabavki;
* obavezna objava postupaka male vrijednosti u planovima nabavki;
* obaveznu objavu planova nabavki na Portalu javnih nabavki (ova mogućnost već postoji ali nije obavezna);
* definisati način objave planova nabavki kod velikih sistema, koji u svom sastavu imaju zavisna društva ( konsolidovani planovi nabavki);
* kroz edukaciju obratiti posebnu pažnju na proces planiranja.

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

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

Posmatrajući naprijed navedeno, uočava se problem objave planova nabavki i realizacije ugovora na web stranicama ugovornih organa. Iako je Agencija u 2019. godini nadogradila Portal javnih nabavki i omogućila ugovornim organima da pored objava na svojim web stranicama (obaveza iz člana 17. stav (1) Zakona), objavljuju planove nabavki i na Portalu javnih nabavki, mali broj ugovornih organa je koristio tu mogućnost. Objava planova nabavki na Portalu nije obavezna za ugovorne organe, ali je Nacrtom zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama predviđeno obavezna objava planova nabavki i realizacija zaključenih ugovora za sve ugovorne organe.

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

Uvidom u izvještaje ureda za revizje na svim nivoima 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 nabavki identifikovano je slijedeće:

* Izrada plana nabavki i blagovremenost planiranja; slabosti prilikom određivanja samog predmeta nabavke, izostanak ispitivanja tržišta u fazi planiranja javnih nabavki, neprecizno definisanje pokretanja postupka javne nabavke, izbor postupka javne nabavke;
* Realizacija ugovora (izostanak praćenja realizacije ugovora, kašnjenja u realizaciji zaključenih ugovora, neobjavljivanje i izostanak ažuriranja realizacije ugovora na web stranicama ugovornih organa, izostanak preduzimanja mjera u slučaju kašnjenja u realizaciji ugovora, izostanak praćenja realizacije okvirnih sporazuma, te blagovremenog pokretanja postupaka nabavke 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 nabavke 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 (nabavka vozila i opreme), ograničavanje konkurencije kroz definisanje tehničke i profesionalne sposobnosti;
* Zastupljenost stalno istih dobavljača je uočena kod nabavke vozila, informatičke opreme, usluga tiskanja i pakovanja glasačkih listića, tiskanja trošarinskih markica;
* Cijepanje predmeta nabavke u cilju izbjegavanja provođenja transparentnih postupaka javne nabavke, zaključivanje više direktnih sporazuma (do 6.000 KM) za istovrsni predmet nabavke,;
* Provođenje pregovračkih postupaka bez objave obavještenja kada nisu ispunjeni uslovi za primjenu (hitnost koja nije definisana odrdbama Zakona o javnim nabavkama), nemogućnost dokumentovanja da je tenderska dokumentacija objavljena na web stranci ugovornog organa, u slučaju kašnjenja u pokretanju postupka javne nabavke iz razloga što je istekao raniji ugovor ili okvirni sporazum, zbog neblagovremenosti pokretanja postupka javne nabavke i žalbenog postupka koji je u toku;
* Ostali nedostaci koji su rezultat lošeg planiranja, neblagovremenosti pokretanja postupaka javnih nabavki, slabosti tenderske dokumentacije, kao i nedostaci zaprimljenih ponuda.

Iz navedenih zapažanja ureda za revizije u BiH uočava se da su identifikovane iste slabosti i propusti kao i prethodnih godina, kao i da izvještaji revizija imaju iste pokazatelje kao praćenja postupaka javnih nabavki od strane Agencije za javne nabavke.

1. **ZAKLJUČAK**

Sistem javnih nabavki u periodu koji je obuhvaćen ovim izvještajem pokazuje određene trendove, posebno sa aspekta pogrešnih postupanja.

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

* Nepravovremena raspoloživost finansijskih sredstava (kašnjenje u usvajanju budžeta ili finansijskih planova i nepravovremeno pokretanje postupaka javnih nabavki;
* Primjena ove vrste postupka u slučajevima kada je žalbeni postupak u toku;
* Nisu ispunjeni kumulativno postavljeni uslovi za primjenu ove vrste postupka javne nabavke;

Stoga će programsko praćenje pregovaračkih postupaka bez objave obavještenja, u saradnji sa nevladim sektorom, prikazati realno stanje pregovaračkog postupka bez objave obavještenja u sistemu javnih nabavki.

Planiranje je problem koji je prisutan već godinama. Naime, kasno donošenje budžeta i/ili finansijskih planova uvjetuje i kašnjenje u provođenju postupka javne nabavke, a kašnjenje može uzrokovati probleme u obavljanju djelatnosti ugovornih organa i za rezultat imamo slijedeća postupanja: provođenje pregovaračkih postupaka bez objave obavještenja, cijepanje nabavki i sl.

Pokazatelji praćenja postupaka javnih nabavki ukazuju na relativno mali broj praćenja postupaka javnih nabavki iz razloga nedovoljne kadrovske popunjenosti Agencije za javne nabavke. Naime, kroz ovaj izvještaj prikazani su pokazatelji praćenja koja su obrađena od strane Agencije. Da bi Agencija pristupila obradi predmeta praćenja, potrebno je vršiti pretraživanja na Portalu javnih nabavki, i to svih vrsta obavještenja. Ako se ima u vidu činjenica da je u 2019. godini objavljeno 47145 obavještanja, 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 sistema javnih nabavki, u skladu i sa Direktivama EU 24/2014 i 25/2014 ukazuju na potrebu kontinuiranog praćenja sistema, 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 Izvještaja o praćenju postupaka javnih nabavki za 2019. godinu, usvoji Izvještaj o praćenju postupaka javnih nabavki za 2019. godinu i zaduži Agenciju za javne nabavke da u 2020. godini provodi programsko praćenje pregovaračkih postupaka bez objave obavještenja. Agencija za javne nabavke će Izvještaj sa Aneksom dostaviti Vladi Federacije Bosne i Hercegovine, Vladi Republike Srpske i Vladi Brčko Distrikta, i objaviti izvještaj 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 izvještaja [↑](#footnote-ref-5)