**IZVJEŠTAJ O PRAĆENJU POSTUPAKA JAVNIH NABAVKI ZA 2021.GODINU**

**April 2022. godine**

**Sadržaj**

1. **Uvod**
2. **Praćenje sistema javnih nabavki**
3. **Pokazatelji praćenja postupaka javnih nabavki**
4. **Uočene slabosti ugovornih organa i ponuđača/kandidata**
5. **Prekršajni postupci**
6. **Praćenje pregovaračkih postupka bez objave obavještenja**
7. **Ostale aktivnosti u praćenju postupaka javnih nabavki**
8. **Zaključci**
9. **UVOD**

Praćenje postupaka javnih nabavki u 2021. godini ne posmatra se 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 Hercegovini.

Javne nabavke, kao visoko decentralizirani sistem, odgovornost je „delegirao“ na ugovorne organe koji su obavezni primjenjivati propise o javnim nabavkama. Upravo taj visoki stepen decentraliziranosti sistema ukazao je da devijacije u sistemu javnih nabavki su u direktnoj vezi sa više faktora, kao što su stepen educiranosti u ovoj oblasti, nedovoljno poznavanja materijalnih propisa u vezi sa predmetom nabavke, a što sve u cjelini utječe na pravilno i zakonito vođenje cjelokupnog procesa javnih nabavki u Bosni I Hercegovini.

Definicija OECD - SIGMA vezano za monitoring javnih nabavki navodi da „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) stanje koje su definirali kreatori politika.“[[1]](#footnote-1). 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.

Stoga praćenje pojedinačnih postupaka javnih nabavki, a koje provode ugovorni organi u Bosni i Hercegovini, treba da predstavi sliku sistema javnih nabavki i odgovori na ostvarenje ciljnog stanja utvrđenog od strane kreatora politika.

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.

Cilj praćenja postupaka javnih nabavki u 2021. godini je utvrđivanje stanja u sistemu javnih nabavki, s aspekta identifikovanja nepravilnosti koje se ponavljaju od strane ugovornih organa, te preduzimanje mjera i aktivnosti od strane Agencije, kako bi se unaprijedio sistem javnih nabavki kroz smanjivanje povreda principa javnih nabavki, kao i odredbi Zakona i podzakonskih akata,

Agencija je u 2021. godini nastavila sa programskim praćenjem netransparentnih postupaka javnih nabavki, posebno pregovaračkog postupka bez objave obavještenja. Posebni aspekti praćenja u 2021. godini, zasnivali su se na pokazateljima dostupnim na Portalu javnih nabavki, kao i na kriterijima praćenja, koji bili su usmjereni na težinu nepravilnosti, nabavke velike vrijednosti i fazu u kojoj je nepravilnost uočena, kao i 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.

U 2021. godini, Agencija je kao rezultat praćenja, nastavila podnositi zahtjeve za pokretanje prekršajnih postupaka, kao i dostavljati određene predmete nadležnim tužilaštvima u slučajevima kada je kroz praćenje utvrđeno da ugovorni organi ponavljaju greške, posebno kod nabavki veće vrijednosti, odnosno učestalosti grešaka. Prekršajni postupci koje je pokretala i vodila Agencija za javne nabavke ukazali su na potrebu za edukacijom kadrova u oblasti javnih nabavki, s posebnim osvrtom na edukaciju višeg i visokog menadžmenta u ugovornim organima, i to u dijelu potencijalnih rizika za koruptivne radnje. Također praćenje postupaka javnih nabavki u 2021. godini ukazalao je na potrebu uspostavljanja saradnje i razmjene iskustava sa tužilaštvima i sudovima u Bosni i Hercegovini, nadležnim uredima za reviziju na svim nivoima vlasti kao i potrebu kadrovskog jačanje Agencije u ovom segmentu.

1. **Pokazatelji praćenja postupaka javnih nabavki**

a) U toku 2021. godine 5 uposlenih u Agenciji je pregledalo cca 30.000 različitih izvora praćenja i to:

- cca 25.000 različitih obavještenja na portalu javnih nabavki,

- cca 1.000 web stranica ugovornih organa,

- ostalie izvore praćenja (NGO zahtjevi, zahtjevi ponuđača, mediji,).

U 2021. godini, Agencija je podnijela 717 zahtjeva za praćenje postupaka javnih nabavki, od čega je Agencija pregledom podataka i pokazatelja u informacionom sistemu „E-nabavke“ ( u daljem tekstu: Portal javnih nabavki) podnijela 590 zahtjeva za praćenje, 42 zahtjeva je dostavio Transparency International BiH (TIBIH) na osnovu sporazuma između Agencije za javne nabavke i TI BIH, 3 zahtjeva za praćenje je dostavilo Udruženje Centar za razvoj medija i analize Sarajevo-CRMA i 82 zahtjeva koje su dostavili ponuđači, ostali NGO, mediji i dr.

U toku 2021. godine Agencija je zaprimila 37 novinarskih upita koji su se odnosili na pojedinačne predmete nabavke, u smislu davanja mišljena da li su postupanja u skladu sa Zakonom.

U 2021. godini uposleni iz Agencije su odgovorili na 10 zahtjeva za mišljenja ministarstvima unutrašnjih poslova u Bosni i Hercegovini, kao i tužilaštvima, te dali iskaze pred nadležnim tužilaštvima odnosno ministarstvima unutrašnjih poslova. Prema podacima iz evidencija Agencije, zahtjevi su zaprimljeni od:

* Ministarstvo unutrašnjih poslova RS – 3 zahtjeva,
* Ministarstvo unutrašnjih poslova FBIH-1 zahtjev,
* Ministarstvo unutrašnjih poslova Tuzlanskog kantona – 1 zahtjev,
* Policijska uprava Istočno Sarajevo -1 zahtjev,
* Tužilaštvo Bosne i Hercegovine – 1 zahtjev,
* Republičko javno tužilaštvo RS – 1 zahtjev,
* Tužilaštvo hercegovačko- Neretvanskog kantona – 1 zahtjev,
* Tužilaštvo Kantona Sarajevo – 1 zahtjev.

U 2021. godini Agencija je zaprimila 12 zahtjeva Ureda za borbu protiv korupcije i kontrolu kvaliteta Kantona Sarajevo za praćenje određenih postupaka javnih nabavki, te preduzimanje koraka iz svoje nadležnosti.

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 broj uposlenih nedovoljan za veći obuhvat praćenja, jer veći obuhvat praćenja bi rezultirao podizanjem kvaliteta educiranosti kadrova u ugovornim organima, kao i većim obuhvatom procesuiranih praćenja.

1. **Uočena postupanja kod ugovornih organa i ponuđača**

a) Praćenjem postupaka javnih nabavki u 2021. godini, kao bitnije slabosti u ugovornim organima koje se ponavljaju iz godine u godinu su:

1. Slabosti i problemi u obezbjeđenju kapaciteta za obavljanje poslova javnih nabavki[[2]](#footnote-2);
2. Nepostojanje internih akata u ugovornim organima koji bi definisali sve interne procedure u ugovornom organu, sem onih koje su definisane Zakonom i podzakonskim aktima;
3. 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;
4. Nepostojanje internog monitoringa u ugovornom organu;
5. Izostanak ekspertskih znanja prilikom definisanja tehničkih specifikacija koje treba da omoguće jednak tretman svih potencijalnih ponuđača;
6. Nepravovremeno usvajanje budžeta/finansijkog plana;
7. Nedostavljanje izvještaja o okončanom postupku javne nabavke;
8. Planovi nabavki su nepregledni i otežan je pristup planovima nabavki na web stranicama ugovornih organa.

U 2021. godini nastavio se trend smanjenja grešaka u obavještenjima o nabavci do kojeg je došlo zbog uvođenja niza validacija u sistemu e-nabavke, a za koje je osnova bila u ranijim izvještajima o praćenju postupaka javnih nabavki, i što je za rezultat imalo da kroz praćenje obavještenja o nabavci za 2021. godinu nisu uočene povrede Zakona, te nije bilo procesuiranih praćenja od strane Agencije za javne nabavke. Međutim kroz praćenje obavještenja, uočen je i jedan primjer loše prakse, a to je da se u obavještenjima o nabavci ne navode kvalifikacijski uslova za ponuđača/kandidata, već se navodi „kao u tenderskoj dokumentaciji“. Iako se tenderska dokumentacija objavljuje istovremeno sa obavještenjem o nabavci, tenderska dokumentacija je dostupna samo registriranim korisnicima sistema, dok je obavještenje o nabavci dostupno svim zainteresiranim (građanima, NGO, ponuđačima i sl.). Posebno je bitno istaći da navođenje kvalifikacijskih uslova u obavještenju o nabavci ne uzrokuje dodatne troškove ugovornim organima prilikom objave, jer su sve objave u informacionom sistemu „E-nabavke“ besplatne.

Nadalje, zapaža se da su propusti u postupcima nabavki više internog karaktera, odnosno slabosti u ugovornim organima, ali se identifikuju i slabosti vezano za eksterne faktore (nepravovremeno usvajanje budžeta, finansijskih planova) a što se direktno reflektira na pravovremeno i kvalitetno planiranje u ugovornom organu. Naime, vanjski faktori direktno utječu na pravovremeno donošenje planova nabavki, kao i pravovremeno pokretanje pojedinačnih postupka i dodjele ugovora, te nepravovremeno usvanje budžeta ili finisaisjkih planova uzrokuje kašnjnjen u pokretanju postupaka javnih nabavki, a što za rezultat ima produžavanje korištenja ranije zaključenih ugovora, kao i zaključivanje dodatnih ugovora tzv. Aneksa ugovora a koje Zakon ne poznaje.

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

1. Hitnost kao razlog za primjenu pregovaračkog postupka bez objave obavještenja nije obrazložen u skladu sa uslovima definisanim u Zakonu,
2. „Cijepanje nabavki“ radi izbjegavanja primjene odgovarajućeg postupka javne nabavke,
3. Nedostavljanje izvještaja o okončanom postupku javne nabavke.

U praćenju postupaka javnih nabavki uočena su i postupanja ponuđača koja utječu na slabosti sistema javnih nabavki, i to:

1. Zahtjevi ponuđača za praćenje postupaka koriste umjesto žalbe, iako se praćenje ne provodi ukoliko je izjavljena žalba,
2. Nedostavljanje dokaza kvalificiranosti u utvrđenom roku, a nakon okončanog postupka javne nabavke,
3. Odustajanje od dodjele ugovora nakon e-aukcije,
4. Postojanje koluzije u svim pojavnim oblicima (dogovaranje ponuđača, podjela tržišta, prateće ponude),
5. Izjavljena žalba, ali se ne uplati naknada za žalbeni postupak.

*Preporuka*:

*Na uočene slabosti i propuste ugovornih organa koje se ponavljaju prvenstveno djelovati edukativno, kroz objave stavova koji se dostavljaju cirkularnim e-mailovima ugovornim organima i objavom stava na web stranici Agencije.*

b) Analizirajući mišljenja ureda za reviziju u Bosni i Hercegovini za 2020. godinu, uočava se da se primjena Zakona ii podzakonskih akata kao i odstupanja, u najvećem broju slučajeva ponavljaju iz godine u godinu. Naime, evidentno je da postoji određeni napredak u prihvatanju preporuka revizije. Međutim i dalje postoje problemi koji se ponavljaju i koji u određenim situacijama zavise i od eksternih faktora, odnosno nisu rezultat pogrešnih postupanja ugovornih organa.

Kao jedna od primjedbi koja se ponavlja iz godine u godinu je vezana za planiranje javnih nabavki, i to u dijelu koji se odnosi na kvalitet planiranja, odnosno izostanak ispitivanja tržišta, izostanak koordinacije kod planiranja unutar organizacionih jedinica ugovornog organa. Kroz izvještaje revizija u Bosni i Hercegovini također se ukazuje i na slijedeće slabosti:

- nepostojanje internih procedura u procesu javnih nabavki,

- izbor postupka,

- dijeljenje nabavke,

- izrada tenderske dokumentacije,

- nastavak saradnje sa dobavljačima iz prethodnog perioda,

- praćenje realizacije ugovora.

Ono na što treba skrenuti posebnu pažnju, revizija ističe slijedeće:

- pojedine nabavke vrše se bez provođenja propisanih postupaka i procedura,

- nabavke se vrše na temelju ugovora zaključenih u prethodnim godinama,

- ne vrši se ispitivanje tržišta prije pokretanja postupaka,

- odredbe zaključenih ugovora nisu usklađene sa tenderskom dokumentacijom i ponudom,

- problemi u realizaciji ugovora (prekoračenje roka za realizaciju ugovora, obračun ugovorne kazne,

garancija za dobro izvršenje ugovora).

Revizorska mišljenja, kao i Izvještaj o praćenju postupaka javnih nabavki za prethodne godine, ukazali su na probleme vezano za planiranje nabavki i realizaciju, kao i donošenje planova kada nije usvojen budžet/finansijski plan, te je ovaj problem obuhvaćen Prijedlogom zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama koji je u parlamentarnoj proceduri.

c) Neokončavanje postupaka javnih nabavki i nedostavljanje izvještaja

U 2021. godini Agencija je kroz sistem utvrdila da u 5.732 slučaja postupci javne nabavke nisu okončani zaključivanjem ugovora ili poništenjem postupka javne nabavke. U toku praćenja neookončanih postupaka javnih nabavki utvrđeno je da su u 1967 slučajeva ugovorni organi pokrenuli postupak nabavke bez podjele na lotove, ali da isti nisu okončani, odnosno da za iste nisu dostavljeni izvještaji kroz informacioni sistem „E-nabavke“. Nadalje, 719 ugovornih organa je imalo na Portalu javnih nabavki neokončane postupke javnih nabavki koji su imali podjelu na lotove. Daljnjim provjerama utvrđeno je da je dio postupaka okončan u narednoj godini, ili zbog žalbenog postupka ili zbog nedostataka finansijskih sredstava, ili organizacionih problema unutar ugovornog organa ( napr. rad od kuće, bolovanje)

Upućivanjem zahtjeva za praćenje ugovornim organima postigao se efekat preventivnog djelovanja, jer su upozoreni da neobjavljivanje obavještenja u skladu sa članom 74. Zakona, odnosno nedostavljanje izvještaja u skladu sa članom 75. Zakona. U sbvojim odgovorima su navodili razloge kojim su pokušali opravdati neobjavljivanje obavještenja, odnosno nedostavljanje izvještaja. Ali je kroz praćenje ukazano na povredu odredbi Zakona, te da je navedeno postupanje je definisano kao prekršaj iz člana 116. stav (2) Zakona, a što je bilo preventivno i edukativno djelovanje od strane Agencije, a u određenim slučajevima i prekršajno procesuirani.

Uočeno postupanje ugovornih organa kroz neobjavljivanje obavještenja, odnosno nedostavljanje izvještaja se reflektuje na cjelokupan sistem javnih nabavki, jer podaci u sistemu, koji na određeni način predstavljaju „sliku“ sistema su nepotpuni u pogledu broja zaključenih ugovora, ili poništenih postupaka javne nabavke, a u konačnici i ukupnog iznosa utrošenih javnih sredstava kroz sistem javnih nabavki.

*Preporuke:*

*Nakon usvajanja Zakona o izmjenama i dopunama zakona o javnim nabavkama posebnu pažnju posvetiti segmentu planiranja nabavki, objaviti na web stranici Agencije primjere dobre prakse u planiranju javnih nabavki, kao i u segmentu obuka koje organizira Agencija, detaljno obrađivati planiranje u sistemu javnih nabavki. Upozoriti ugovorne organe na potpunu primjenu odredbi Zakona i podzakonskih akata putem cirkularne poruke za sve ugovorne organe, kao i vijest na web stranici Agencije.*

1. **Prekršajni postupci u 2021. godini**

Agencija je u 2021. godini realizirala nadležnost iz člana 116. Zakona, te je podnijela 51 zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka.

U periodu 2019-2021. godina Agencija je pokrenula 113 prekršajnih postupaka. U svim predmetima prekršajnih postupaka pokrenutim u 2019, 2020 i 2021. godini, ukupno je izjavljeno 9 žalbi, od kojih je u svim slučajevima potvrđena odluka prvostepenog suda i to:

* 5 slučajeva potvrđeno da je okrivljeni kriv,
* 2 slučaja potvrđeno rješenje prvostepenog suda da se zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka odbija,
* 2 slučaja gdje je postupak obustavljen,
* 1 slučaj gdje je nastupila zastara vođenja prekršajnog postupka, zbog nepostupanja suda po blagovremeno podnesenoj prekršajnoj prijavi.

U 51 zahtjevu za pokretanje prekršajnog postupka u 2021. godini, kao rezultat praćenja postupaka, pravni osnovi su bili slijedeći:

* 9 predmeta u kojim je prekoračen vrijednosni razred za tu vrstu postupka javne nabavke (nabavke male vrijednosti) ;
* 7 slučajeva gdje je proveden pregovarački postupak bez objave obavještenja, iako nisu bili ispunjeni uslovi za primjenu ove vrste postupka javne nabavke,
* 9 slučajeva gdje je ugovorni organ dijelio predmet nabavke u cilju izbjegavanja primjene odgovarajuće vrste postupka javne nabavke (tzv. cijepanje nabavki),
* 2 slučaja gdje je primjenjeno izuzeće iako nisu bili ispunjeni uslovi za primjenu člana 10. Zakona,
* 24 slučaja gdje ugovorni organi nisu dostavili izvještaje za nabavke većih vrijednosti ili nisu dostavili izvještaje za više okončanih postupaka nabavke.

U 2021. godini, kroz praćenje postupaka javnih nabavki, Agencija je u 2 slučaja imala osnovanu sumnju da je počinjeno krivično djelo, te je predmete dostavila tužilaštvima na nadležnost.

U 2021. godini sudovi u Bosni i Hercegovini su riješili ukupno 35 predmeta i to:

* 6 prekršajnih zahtjeva iz 2019. godine,
* 18 prekršajnih zahtjeva iz 2020. godine,
* 9 prekršajnih zahtjeva iz 2021. godine,
* 2 slučaja gdje je nadležno tužilaštvo obustavilo istragu.

Nadalje, okrivljeni (ugovorni organ i/ili odgovorno lice u ugovornom organu) u riješenim predmetima u 2021. godini, oglašeni su krivim zbog slijedećih povreda Zakona i to:

* 1 rješenje zbog povrede člana 14.stav (4)Zakona, odnosno zbog prekoračenja vrijednosnog razreda, a što je kažnjivo po članu 116. stav (1) tačka a) Zakona;
* 5 rješenja zbog povrede člana 15.stav (6) Zakona, zbog cijepanja nabavki, a što je kažnjivo po članu 116. stav (1) tačka c) Zakona;
* 1 rješenje zbog povrede člana 17.stav (2) Zakona, zbog neobjavljivanja plana nabavki, a što je kažnjivo po članu 116. stav (2) tačka r) Zakona;
* 4 rješenja zbog povrede člana 21. stav(1) tačka d) Zakona, zbog pregovaračkog postupka bez objave obavještenja zbog hitnosti, iako nisu bili ispunjeni uslovi za primjenu ove vrste postupka javne nabavke, a što je kažnjivo po članu 116. stav (2) tačka d) Zakona;
* 2 rješenja zbog povrede člana 22 stav (1) tačka b) Zakona, dodatnih nabavki roba, iako nisu bili ispunjeni uslovi za primjenu ove vrste postupka javne nabavke, a što je kažnjivo po članu 116. stav (2) tačka d) Zakona;
* 3 rješenja zbog povrede člana 23. stav (1) tačka b) Zakona, zbog dodatne nabavke usluga, iako nisu bili ispunjeni uslovi za primjenu ove vrste postupka javne nabavke, a što je kažnjivo po članu 116. stav (2) tačka d) Zakona;
* 2 rješenja zbog povrede člana 65. Zakona, jer je ugovorni organ dodjelio ugovor ponuđaču koji nije ni učestvovao u e-aukciji i bio je najskuplji od svih pristiglih ponuda, a kriterij za dodjelu ugovora je bio najniža cijena, a što je kažnjivo po članu 116. stav 82) tačka a) Zakona;
* 2 rješenja zbog povrede člana 70. Zakona zbog neobjavljivanja odluka, a što je kažnjivo po članu 116. stav (2) tačka h) Zakona;
* 4 rješenja zbog povrede člana 75 stav (2) Zakona, zbog nedostavljanja izvještaja o dodjeljenom ugovoru, odnosno okončanom postupku javne nabavke, a ššto je kažnjivo po članu 116. stav (2) tačka p) Zakona;
* 2 rješenja zbog povrede člana 87.stav (2) Zakona, zbog prekoračenja vrijednosnog razreda u postupku konkurentskog zahtjeva za dostavu ponuda, a što je kažnjivo po članu 116. stav (1) tačka a) Zakona;
* 7 rješenja zbog povrede člana.87. stav (3) Zakona, zbog prekoračenja vrijednosnog razreda, u postupku nabavke putem direktnog sporazuma, a što je kažnjivo po članu 116. stav (2) tačka a) Zakona.

Zbog nedostatka finansijskih sredstava (neusvajanje budžeta za 2021. godinu) Agencija je naišla na niz poteškoća u realizaciji ove nadležnosti, jer zbog nedostatka kadrova i sredstava, napravljena je preraspodjela uposlenih na način da najbliža lokacija (sjedište ili filijale) pristupaju usmenim pretresima na sudovima, a gdje u većini slučajeva obrađivač predmeta nije pristupio usmenom pretresu. Ako Agencija u prekršajnim postupcima ima ulogu tužioca (a obrađivač predmeta ima ulogu tužioca), onda, u skladu sa sudskom praksom, Agenciju bi trebalo da predstavlja obrađivač predmeta. Stoga će Agencija i u narednom periodu realizirati ovu nadležnost sa ograničenim kapacitetima, dok se ne ispune uslovi za kadrovsko i finansijsko jačanje Agencije.

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. Posebno treba istići da percepcija javnosti, kada se radi o pregovaračkim postupcima bez objave obavještenja, ukazuje na netransparentno trošenje javnih sredstava, kao i favorizovanje ponuđača kojima se dodjeljuju ogovori ovom vrstom postupka.

U 2021. godini u Bosni i Hercegovni je zaključeno 1239 ugovora i okvirnih sporazuma[[3]](#footnote-3), putem pregovaračkog postupka bez objave obavještenja, što predstavlja smanjenje broja zaključenih ugovora u odnosu na 2020. i 2019. godinu. Međutim, iako je zaključen manji broj ugovora, vrijednosno je utrošeno više javnih sredstava u odnosu na 2019. i 2020. godinu. Jedan od razloga za ovo je poremećaj u prometu roba, usluga i radova zbog pandemije COVID i to ne samo na tržištu Bosne i Hercegovini, već globalno.

Vrijednosno najveći broj zaključenih ugovora se odnosi na član 21. stav (1) tačka c) Zakona, koji definiše uslove za primjenu ove vrste postupka nabavke u slučaju tzv. ekskluziviteta, odnosno 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. Ono što je indikativno u ovim pokazateljima je činjenica da su ovim postupkom nabavke, zbog ekskluzivitate najviše nabavljale se robe. Ovaj podatak može ukazivati na više razloga zbog čega su robe „ekskluzivne“. Jedan od razloga je malo tržište u Bosni i Hercegovini, zatim različiti oblici „ovlaštenih predstavnika za Bosnu i Hercegovinu“. Naime, primjena ekskluzivnosti za robe dovodi u pitanje narušavanje principa jednakog tretmana u smislu da se provođenjem ove vrste postupka potencijalno isključuju ponuđači bilo iz Bosne i Hercegovine ili drugih zemalja, te je preporuka da kada se radi o robama široke potrošnje, za koju postoji veći broj ponuđača, provode jedan od transparentnih postupaka javne nabavke.

Prezentiranjem pokazatelja za pregovaračke postupke bez objave obavještenja u 2021. godini i dalje se uočava da žalbeni postupci traju duže u odnosu na rokove definisane Zakonom, a što stvara probleme u tokovima snabdjevanja ugovornih organa za potrebe koje su potrebne za obavljanje djelatnosti zbog kojih su osnovani. Nadalje, kako u primjeni pregovaračkih postupaka bez objave obavještenja preovladavaju robe, povećanje vrijednosti dodjeljenih ugovora u 2021. godini potvrđuje da je pandemija COVID utjecala na ovakav trend, kako vrijednosno tako i u pogledu predmeta nabavki.

U nastavku ovog Izvještaja se prezentiraju pokazatelji po članovima Zakona koji definišu pregovarački postupak bez objave obavještenja, kao i uočenim trendovima ovog programskog praćenja.

*Uporedni prikaz zaključenih ugovora za 2019, 2020 i 2021 godinu*

*za pregovaračke postupke bez objave obavještenja*

|  |  |
| --- | --- |
| **Godina** | **Broj ugovora[[4]](#footnote-4)** |
| 2019 | 1546 |
| 2020 | 2062 |
| 2021 | 1239 |
|  |  |

Analizom podataka u 2021. godini vezano za pregovarački postupak bez objave obavještenja utvrđeno je da se pregovarački postupci bez objave obavještenja, prema svim mogućnostima za primjenu pregovaračkog postupka bez objave obavještenja, u vrijednosno najvećem broju slučajeva koristio za nabavku roba, a što pokazuje slijedeca tabela:

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Član zakon** | **Radovi** | **Robe** | **Usluge** | **Ukupno** |
| Član 21. Stav (1) Tačka a) | 4,379,128.37 | 6,483,305.65 | 5,987,521.77 | 16,849,955.79 |
| Član 21. Stav (1) Tačka b) | 1,652.74 | 249,998.40 | 38,776.00 | 290,427.14 |
| Član 21. Stav (1) Tačka c) | 466,230.69 | 161,053,367.08 | 58,937,583.20 | 220,457,180.97 |
| Član 21. Stav (1) Tačka d) | 2,950,170.09 | 67,439,258.64 | 5,679,201.49 | 76,068,630.22 |
| Član 22. Stav (1) Tačka b) |  | 587,277.21 | 33,807.23 | 621,084.44 |
| Član 22. Stav (1) Tačka c) |  | 848,577.00 | 5,850.00 | 854,427.00 |
| Član 22. Stav (1) Tačka d) |  | 199,620.00 |  | 199,620.00 |
| Član 23. Stav (1) Tačka a) |  |  | 938,437.00 | 938,437.00 |
| Član 23. Stav (1) Tačka b) |  |  | 2,002,812.10 | 2,002,812.10 |
| Član 23. Stav (1) Tačka c) |  |  | 887,371.99 | 887,371.99 |
| Član 24. Stav (1) Tačka a) | 14,491,765.23 |  | 15,029.82 | 14,506,795.05 |
| Član 24. Stav (1) Tačka b) | 1,137,655.78 |  |  | 1,137,655.78 |
| **Ukupno** | **23,426,602.90** | **236,861,403.98** | **74,526,390.60** | **334,814,397.48** |

*Pregled zaključenih ugovora po nivou vlasti u BiH*

Prema podacima iz informacionog sistema „E-nabavke“ od ukupnog broja zaključenih ugovora 41,22% ugovora su zaključili entiteti i Brčko Distrikt. Iako je državni nivo vlasti zaključio 183 ugovora, prema vrijednosti zaključenih ugovora to je tek 1,2% od ukupno zaključenih ugovora putem pregovaračkog postupka bez objave obavještenja.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Nivo ugovornog organa** | **Broj ugovora** | **Vrijednost ugovora** |
| Državni nivo | 183 | 4,006,696.66 |
| Entititetski nivo/Brčko Distrikt nivo | 533 | 299,268,509.29 |
| Grad | 98 | 7,911,190.98 |
| Kantonalni nivo | 174 | 14,453,680.02 |
| Općinski nivo | 251 | 9,174,320.53 |
| **Ukupno** | **1239** | **334,814,397.48** |

*Pregled zaključenih ugovora po članovima ZJN,vrijednosti i broju ugovora*

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Član zakona** | **Vrijednost ugovora** | **Broj ugovora** |
| Član 21. Stav (1) Tačka a) | 16,849,956 | 98 |
| Član 21. Stav (1) Tačka b) | 290,427 | 4 |
| Član 21. Stav (1) Tačka c) | 220,457,181 | 497 |
| Član 21. Stav (1) Tačka d) | 76,068,630 | 300 |
| Član 22. Stav (1) Tačka b) | 621,084 | 31 |
| Član 22. Stav (1) Tačka c) | 854,427 | 4 |
| Član 22. Stav (1) Tačka d) | 199,620 | 2 |
| Član 23. Stav (1) Tačka a) | 938,437 | 2 |
| Član 23. Stav (1) Tačka b) | 2,002,812 | 37 |
| Član 23. Stav (1) Tačka c) | 887,372 | 9 |
| Član 24. Stav (1) Tačka a) | 14,506,795 | 217 |
| Član 24. Stav (1) Tačka b) | 1,137,656 | 38 |
| **Ukupno** | **334,814,397** | **1239** |

1. Pregovarački postupak bez objave obavještenja po članu 21. Zakona

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.

*Pregled ugovora po članu 21. Zakona i predmetu nabavke*

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Član 21 Zakona** | **Radovi** | **Robe** | **Usluge** | **Ukupno** |
| Član 21. Stav (1) Tačka a) | 4,379,128 | 6,483,306 | 5,987,522 | 16,849,956 |
| Član 21. Stav (1) Tačka b) | 1,653 | 249,998 | 38,776 | 290,427 |
| Član 21. Stav (1) Tačka c) | 466,231 | 161,053,367 | 58,937,583 | 220,457,181 |
| Član 21. Stav (1) Tačka d) | 2,950,170 | 67,439,259 | 5,679,201 | 76,068,630 |

2) Pregovarački postupak bez objave obavještenja po članu 22. Zakona

Članom 22. Zakona definisane su situacije kada ugovorni organ može nabavljati robe putem pregovaračkog postupka bez objave obavještenja. U svim slučajevima predviđenim ovim članom Zakona postavljeni su uslovi koji kumulativno moraju biti ispunjeni kako bi ugovorni organ primjenio ovaj postupak nabavke. Međutim, uvidom u pokazatelje za situacije iz člana 22. Zakona, uoačava se da su nabavljane i usluge, što je pogrešno. Naime, ugovorni organi su u sistem unijeli tri ugovora zaključena na osnovu člana 22. Zakona u vrijednosti 32.660,00 KM, 1.147,13 KM i 5.850,00 KM, iako se radilo o nabavci usluga, a ne roba, na koje se ovaj član odnosi. U konkretnim slučajevima se radi o javnim preduzećima i općini, odnosno radi se o ugovornim organima koji imaju educirane kadrove iz oblasti javnih nabavki. Stoga ugovorni organi kada unose podatke u informacioni sistem „E-nabavke“ moraju pažljivo i tačno unijeti podatke.

*Pregled ugovora po članu 22. Zakona i predmetu nabavke*

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Član 22 Zakona** | **Robe** | **Usluge** | **Broj ugovora** |
| Član 22. Stav (1) Tačka a) |  |  |  |
| Član 22. Stav (1) Tačka b) | 587,277 | 33,807 | 31 |
| Član 22. Stav (1) Tačka c) | 848,577 | 5,850 | 4 |
| Član 22. Stav (1) Tačka d) | 199,620 |  | 2 |

3) Pregovarački postupak bez objave obavještenja po članu 23. Zakona

Član 23. Zakona definiše situacije kada ugovorni organ može primjeniti pregovarački postupak bez objave obavještenja za nabavku usluga, ali samo u slučaju ukoliko su ispunjeni kumulativno postavljeni uslovi za primjenu ovog postupka javne nabavke.

*Pregled ugovora po članu 23. Zakona i predmetu nabavke*

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Član zakon** | **Usluge** | **Broj ugovora** |
| Član 23. Stav (1) Tačka a) | 938,437 | 2 |
| Član 23. Stav (1) Tačka b) | 2,002,812 | 37 |
| Član 23. Stav (1) Tačka c) | 887,372 | 9 |

4) Pregovarački postupak bez objave obavještenja po članu 24. Zakona

Član 24. Zakona definiše nabavke radova putem pregovaračkog postupka bez objave obavještenja, kada su ispunjeni kumulativno postavljeni uslovi. Iako su odredbe ovog člana jasno i precizno definisane, uočeno je da se primjenjuje i u situacijama koje ukazuju na slabosti u projektovanju, kao i situacije da se u toku izvođenja radova vrši izmjena projekta, a što utječe na ugovorene radove, te se primjeni ova odredba Zakona. Stoga će se u narednom periodu posveti posebna pažnja praćenju primjene odredbe člana 24. Zakona.

U primjeni odredbe člana 24. Zakona uočava se trend pada broja i vrijednosti dodjeljenih ugovora u odnosu na 2020. godinu, i to:

- član 24. stav (1) tačka a) Zakona zaključeno 274 ugovora ukupne vrijednosti 16.794,184,00 KM;

- član 24.stav (1) tačka b) zakona zaključeno 57 ugovora ukupne vrijednosti 2.570.851,00 KM.

*Pregled ugovora po članu 24. Zakona i predmetu nabavke*

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Član Zakona** | **Radovi** | **Broj ugovora** |
| Član 24. Stav (1) Tačka a) | 14,491,765 | 217 |
| Član 24. Stav (1) Tačka b) | 1,137,656 | 38 |

5) Uporedni prikaz praćenja pregovaračkih postupaka bez objave obavještenja

*Zaključeni ugovori za 2019, 2020. i 2021. godinu*

|  |  |
| --- | --- |
| **Godina** | **Broj ugovora** |
| 2019 | 1546 |
| 2020 | 2062 |
| 2021 | 1239 |

|  |  |
| --- | --- |
| **Godina** | **Vrijednost ugovora** |
| 2019 | 242,566,812.65 |
| 2020 | 190,593,884.39 |
| 2021 | 334,814,397.48 |

***Ugovori zaključeni po članu 21.Zakona za 2019,2020 i 2021. godinu***

Član 21 Zakona

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Godina** | **Član 21** | **Broj ugovora** |
| 2019 | 222.133.822 | 1118 |
| 2020 | 164.350.195 | 1588 |
| 2021 | 313.666.194 | 899 |

Član 22 Zakona

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Godina** | **Član 22** | **Broj ugovora** |
| 2019 | 1.667.206 | 51 |
| 2020 | 3.623.658 | 88 |
| 2021 | 1.675.131 | 37 |

Član 23

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Godina** | **Član 23** | **Broj ugovora** |
| 2019 | 4.298.279 | 73 |
| 2020 | 3.255.015 | 55 |
| 2021 | 3.828.621 | 48 |

Član 24

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Godina** | **Član 24** | **Broj ugovora** |
| 2019 | 14.467.505 | 304 |
| 2020 | 19.365.015 | 331 |
| 2021 | 15.644.451 | 255 |

Programsko praćenje pregovaračkih postupaka bez objave obavještenja i prekršajno procesuiranje u slučajevima kada nisu bili ispunjeni uslovi za primjenu ove vrste postupka javne nabavke, rezultirali su smanjenjem broja zaključenih ugovora. Također uočava se da je u 2021. godini došlo do povećanja vrijednosti zaključenih ugovora putem pregovaračkog postupka bez objave obavještenja iz razloga koji su uzrokovani pandemijom Covid 19, jer je došlo do poremećaja na tržištu, te značajnog porasta cijena u nekim sektorima (napr. sektor građenja, zdrvastvo, IT industrija, energija i dr.).

1. **Ostale aktivnosti u praćenju postupaka javnih nabavki**

U toku 2021. godine realiziran je projekat „Unapređenje rezultata procesa revizije“,u saradnji sa CCI i SIDA iz Švedske, a koji je predstavljala radna grupa sačinjena od predstavnika institucija Bosne i Hercegovine i to:

1. Ured za reviziju institucija BiH,
2. Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine,
3. Agencija za javne nabavke,
4. Agencija za državnu službu BiH,
5. Sud Bosne i Hercegovine,
6. Tužilaštvo Bosne i Hercegovine,
7. SIPA.

Jedan od segmenata rada i planiranih edukacija odnosio se i na javne nabavke, gdje su predstavnici Ureda za reviziju institucija BiH i Agencije za javne nabavke održati specijalističku obuku za predstavnike institucija koji čine radnu grupu. Agencija za javne nabavke je držala cetverodnevnu obuku, koja se bazira na isticanju kritičnih tačaka u postupku nabavke, primjeni izuzeća od zakona i primjeni netrnsparentnih postupaka javnih nabavki i krivičnim presudama u regiji koje su za predmet imale javne nabavke.

Agencija je, pored sporazuma koji je ranije potpisala sa Transparency International BiH, potpisala i sporazum sa Centrom za razvoj medija i analize Sarajevo (CRMA) u novembru 2021. godine, što predstavlja još jedan od načina podrške postupcima praćenja od strane nevladinog sektora.

1. **ZAKLJUČAK**

Sistem javnih nabavki u periodu koji je obuhvaćen ovim izvještajem pokazuje određene trendove, posebno sa aspekta slabosti u sistemu javnih nabavki. Analizom predstavljenih pokazatelja, kao i praćenja u 2021. godini, uočeno je slijedeće:

1. Nedostavljanje izvještaja nakon okončanog postupka javne nabavke, a što je obaveza definisana Zakonom i što je prekršajno kažnjivo. Naime, nedostavljanje izvještaja u informacioni sistem „E-nabavke“ utječe se na kvalitet i tačnost podataka, koji su od značaja za proces pridruživanja Bosne i Hercegovine u EU. Podaci iz izvještaja se prezentiraju za svaku godinu kroz izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u procesu pridruživanja EU, i to na isti način kakao te podatke prezentiraju zemlje članice.
2. Neobjavljivanje planova nabavki u skladu sa Zakonom predstavlja problem i to s aspekta mjesta objavljivanja planova, koji se sada objavljuju na web stranicama ugovornih organa, kao i neobjavljivanje planova za postupke nabavki male vrijednosti. Prijedlogom zakona o izmjenama i doopunama Zakona o javnim nabavkama je predviđeno da se planovi objavljuju za sve postupke javnih nabavki i to na Portalu javnih nabavki. Na taj način svi planovi nabavki će biti lako dostupni na jednom mjestu.
3. Dodjela ugovora kada je prekoračen vrijednosni razred za postupak koji je proveden, a o čemu informacioni sistem „E-nabavki“ automatski obavještava Agenciju putem maila, nakon čega se radi postupak praćenja. Kroz praćenje ugovorni organ ima mogućnost da napravi ispravku, ako je greškom unio pogrešan iznos, a ako se ne radi o grešci, onda su stvoreni uslovi za pokretanje prekršajnog postupka, a što Agencija i procesuira.
4. Uspostavljanje saradnje sa uredima za reviziju u Bosni i Hercegovini predstavlja značajan korak u sistemu javnih nabavki, u dijelu „ex post“ djelovanja, posebno u segmentu uočavanja problema na terenu, kao i uvida revizija u mišljenja Agencije, odluke Ureda za razmatranje žalbi, kao i odluke Suda Bosne i Hercegovine.
5. Nakon edukativnog i preventivnog djelovanja u praćenjima postupaka javnih nabavki, represivno djelovanje kroz prekršajne postupke, kao i saradnju sa tužilaštvima u Bosni i Hercegovini, stvara se osnova za sistematičnije uređenje internih procedura u ugovornim organima, kao i obavezno daljnje usavršavanje kadrova koji rade poslove javnih nabavki u ugovornim organima.

Programsko praćenje pregovaračkih postupaka bez objave obavještenja, u saradnji sa nevladim sektorom, prikazuje trendove pregovaračkog postupka bez objave obavještenja u sistemu javnih nabavki za period 2019-2021.godina. Posebno je važno naglasiti značajno smanjenje broja zaključenih ugovora putem pregovaračkih postupaka bez objave obavještenja. Pokazatelji za pregovaračke postupke bez objave obavještenja, kao programskog praćenja u periodu 2019-2023.godina, ukazuju na slijedeće probleme:

1. Pregovarački postupak bez objave obavještenja zbog hitnosti je u porastu u odnosu na 2019. i 2020. godinu, zbog pande,mije COVID,19.
2. Nisu ispunjeni kumulativno postavljeni uslovi za primjenu pregovaračkog postupka bez objave obavještenja o nabavci;
3. I nakon prestanka vanrednog stanja u RS i stanja elementarne nepogode u FBIH, nastavljena je upotreba pregovaračkih postupaka bez objave obavještenja za nabavku roba, usluga ili radova, a vezano za pandemiju Covid 19.

Pokazatelji praćenja postupaka javnih nabavki ukazuju na veliki broj izvora praćenja ((cca. 30.000 obavještenja) i relativno ograničen broj procesuiranih predmeta praćenja postupaka javnih nabavki iz razloga nedovoljne kadrovske popunjenosti Agencije za javne nabavke. 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 2021. godini objavljeno 47319 različitih obavještanja, ne uključujući izvještaje za postupke nabavke male vrijednosti (konkurentski zahtjev za dostavu ponuda i direktni sporazum), obuhvat od 717 obrađenih predmeta praćenja iz različitih izvora praćenja je mali uzorak, ali dovoljan da se uoče slabosti sistema i postupanja ugovornih organa koja nisu u skladu sa Zakonom i dobrim praksama, odnosno da se uoči napredak u sistemu javnih nabavki. Značajan napredak je ostvaren kroz nadogradnju informacionog sistema „E-nabavke“ i to u dijelu definisanja rokova, kao i automatskog obavještavanja u slučajevima prekoračenja vrijednosnog razreda, neokončanog postupka javne nabavke, kao i drugih elemenata, koji „ograničavaju“ ugovornog organa u skladu sa Zakonom i sprečavaju da u obavještenja unosi podatke koji nisu u skladu sa Zakonom. Međutim, ograničeni resursi Agencije, u pogledu finansijskih i kadrovskih kapaciteta, primarni je razlog ograničenog broja praćenja, kao i pokrenutih prekršajnih postupaka. 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. Na uočene slabosti i devijacije sistema javnih nabavki, Agencija će djelovati na način da objavljuje stavove na web stranici i obavještava ugovorne organe kroz informacioni sistem, i kroz obuke službenika za javne nabavke da pedstavlja primjere iz prakse, kao „studije slučaja“.

Polazeći od naprijed navedenog, predlaže se Vijeću ministara Bosne i Hercegovine, da nakon razmatranja Izvještaja o praćenju postupaka javnih nabavki za 2021. godinu, usvoji Izvještaj o praćenju postupaka javnih nabavki za 2021. godinu i zaduži Agenciju za javne nabavke da u 2022 godini završi programsko praćenje pregovaračkih postupaka bez objave obavještenja, i u izvještaju za 2022. godinu prezentira rezultate programskog praćenja sa preporukama za uočena postupanja ugovornih organa, kao i prijedloge rješenja za smanjenje broja pregovaračkih postupaka bez objave obavještenja. Strateškim dokumentima Agencije definisati dinamiku potpune uspostave e-nabavki te obezbjediti sredstva za daljnju nadogradnju informacionog sistema „E-nabavke“, u dijelu podrške procesu praćenja postupaka javnih nabavki. Agencija za javne nabavke će Izvještaj 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. Izvještaj revizije učinka „Problemi i nedostatci institucija BiH u sistemu javnih nabavki“broj 05-16-1-1263/21 o decembra 2021.godine [↑](#footnote-ref-2)
3. Ugovori unutar okvirnog sporazuma ne ulaze [↑](#footnote-ref-3)
4. Broj ugovora je bez ugovora unutar okvirnih sporazuma [↑](#footnote-ref-4)