**IZVJEŠĆE O PRAĆENJU POSTUPAKA JAVNIH NABAVA ZA 2021.GODINU**

**Travanj 2022. godine**

**Sadržaj**

1. **Uvod**
2. **Praćenje sustava javnih nabava**
3. **Pokazatelji praćenja postupaka javnih nabava**
4. **Uočene slabosti ugovornih tijela i ponuditelja/kandidata**
5. **Prekršajni postupci**
6. **Praćenje pregovaračkih postupka bez objavljivanja obavijesti**
7. **Ostale aktivnosti u praćenju postupaka javnih nabava**
8. **Zaključci**
9. **UVOD**

Praćenje postupaka javnih nabava u 2021. godini ne posmatra se samo sa aspekta primjene procedura javnih nabava, već cjelokupnog sustava, koji ovisi od niza drugih propisa i direkno ili indirektno imaju utjecaj na sustav javnih nabava u Bosni i Hercegovini.

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

Definicija OECD - SIGMA vezano za monitoring javnih nabava navodi da „Monitoring javnih nabava je svako sistemsko posmatranje 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 ustanovilo da li je postignuto željeno (ciljno) stanje koje su definirali kreatori politika.“[[1]](#footnote-1). 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 da li su ciljevi ispunjeni i da li su standardi ostvareni.

Stoga praćenje pojedinačnih postupaka javnih nabava, a koje provode ugovorna tijela u Bosni i Hercegovini, treba da predstavaki sliku sustava javnih nabava i odgovori na ostvarenje ciljnog stanja utvrđenog od strane kreatora politika.

1. **Praćenje sustava javnih nabava**

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

U skladu sa Članakkom 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 uspostavakljanje sustava za praćenje postupaka kojeg provode ugovorna tijela za nabavku 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.

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

Agencija je u 2021. godini nastavakila sa programskim praćenjem netransparentnih postupaka javnih nabava, posebno pregovaračkog postupka bez objavljivanja obavijesti. Posebni aspekti praćenja u 2021. godini, zasnivali su se na pokazateljima dostupnim na Portalu javnih nabava, kao i na kriterijima praćenja, koji bili su usmjereni na težinu nepravilnosti, nabave velike vrijednosti i fazu u kojoj je nepravilnost uočena, kao i pravni osnov za primjenu ove vrste postupka. Naime, pregovarački postupak bez objavljivanja obavijesti je netransparentan postupak javne nabave i kao takav je potencijalno najizloženiji za zloupotrebe i korupciju.

U 2021. godini, Agencija je kao rezultat praćenja, nastavakila podnositi zahtjeve za pokretanje prekršajnih postupaka, kao i dostavakljati određene predmete nadležnim tužilaštvima u slučajevima kada je kroz praćenje utvrđeno da ugovorna tijela ponavljaju greške, posebno kod nabava veće vrijednosti, odnosno učestalosti grešaka. Prekršajni postupci koje je pokretala i vodila Agencija za javne nabave ukazali su na potrebu za edukacijom kadrova u oblasti javnih nabava, 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 nabava u 2021. godini ukazalao je na potrebu uspostavakljanja saradnje i razmjene iskustavaka 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 nabava**

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 nabava,

- cca 1.000 web stranica ugovornih tijela,

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

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

U toku 2021. godine Agencija je zaprimila 37 novinarskih upita koji su se odnosili na pojedinačne predmete nabave, 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 unutrarnjih poslova u Bosni i Hercegovini, kao i tužilaštvima, te dali iskaze pred nadležnim tužilaštvima odnosno ministarstvima unutarnjih 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 nabava, 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 Članakkom 116. Zakona o javnim nabavama, 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 tijela i ponuditelja**

a) Praćenjem postupaka javnih nabava 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 nabava[[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 nabave se imenuju uposleni samo da bi se zadovoljila forma, a ne prema stvarnim zahtjevima koje definira Pravilnik o uspostavaki i radu povjerenstva;
4. Nepostojanje internog monitoringa u ugovornom tijelu;
5. Izostanak ekspertskih znanja prilikom definisanja tehničkih specifikacija koje treba da omoguće jednak tretman svih potencijalnih ponuditelja;
6. Nepravovremeno usvajanje budžeta/finansijkog plana;
7. Nedostavakljanje izvješća o okončanom postupku javne nabave;
8. Planovi nabava su nepregledni i otežan je pristup planovima nabava na web stranicama ugovornih tijela.

U 2021. godini nastavakio se trend smanjenja grešaka u obavijestima o nabavci do kojeg je došlo zbog uvođenja niza validacija u sustavu e-nabave, a za koje je osnova bila u ranijim izvještajima o praćenju postupaka javnih nabava, 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 nabave. Međutim kroz praćenje obavještenja, uočen je i jedan primjer loše prakse, a to je da se u obavijestima o nabavci ne navode kvalifikacijski uvjeta za ponuditelja/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 sustava, dok je obavještenje o nabavci dostupno svim zainteresiranim (građanima, NGO, ponuditeljima i sl.). Posebno je bitno istaći da navođenje kvalifikacijskih uvjeta u obavještenju o nabavci ne uzrokuje dodatne troškove ugovornim organima prilikom objave, jer su sve objave u informacionom sustavu „E-nabave“ besplatne.

Nadalje, zapaža se da su propusti u postupcima nabava više internog karaktera, odnosno slabosti u ugovornim organima, ali se identifikuju i slabosti vezano za eksterne faktore (nepravovremeno usvajanje budžeta, financijskih planova) a što se direktno reflektira na pravovremeno i kvalitetno planiranje u ugovornom organu. Naime, vanjski faktori direktno utječu na pravovremeno donošenje planova nabava, kao i pravovremeno pokretanje pojedinačnih postupka i dodjele ugovora, te nepravovremeno usvajanje proračuna ili financijskih planova uzrokuje kašnjenje u pokretanju postupaka javnih nabava, 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 nabava, uočavaju se slijedeći propusti ugovornih tijela:

1. Hitnost kao razlog za primjenu pregovaračkog postupka bez objavljivanja obavijesti nije obrazložen u skladu sa uslovima definiranim u Zakonu,
2. „Cijepanje nabava“ radi izbjegavanja primjene odgovarajućeg postupka javne nabave,
3. Nedostavakljanje izvješća o okončanom postupku javne nabave.

U praćenju postupaka javnih nabava uočena su i postupanja ponuditelja koja utječu na slabosti sustava javnih nabava, i to:

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

*Preporuka*:

*Na uočene slabosti i propuste ugovornih tijela koje se ponavljaju prvenstveno djelovati edukativno, kroz objave stavakova koji se dostavakljaju cirkularnim e-mailovima ugovornim organima i objavom stavaka 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 tijela.

Kao jedna od primjedbi koja se ponavlja iz godine u godinu je vezana za planiranje javnih nabava, 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 nabava,

- izbor postupka,

- dijeljenje nabave,

- izrada tenderske dokumentacije,

- nastavakak saradnje sa dobavljačima iz prethodnog perioda,

- praćenje realizacije ugovora.

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

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

- nabave 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 nabava za prethodne godine, ukazali su na probleme vezano za planiranje nabava 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 nabavama koji je u parlamentarnoj proceduri.

c) Neokončavanje postupaka javnih nabava i nedostavakljanje izvješća

U 2021. godini Agencija je kroz sustav utvrdila da u 5.732 slučaja postupci javne nabave nisu okončani zaključivanjem ugovora ili poništenjem postupka javne nabave. U toku praćenja neookončanih postupaka javnih nabava utvrđeno je da su u 1967 slučajeva ugovorna tijela pokrenuli postupak nabave bez podjele na lotove, ali da isti nisu okončani, odnosno da za iste nisu dostavakljeni izvještaji kroz informacioni sustav „E-nabave“. Nadalje, 719 ugovornih tijela je imalo na Portalu javnih nabava neokončane postupke javnih nabava 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 financijskih sredstavaka, ili organizacionih problema unutar ugovornog tijela (npr. rad od kuće, bolovanje)

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

Uočeno postupanje ugovornih tijela kroz neobjavljivanje obavještenja, odnosno nedostavakljanje izvješća se reflektuje na cjelokupan sustav javnih nabava, jer podaci u sustavu, koji na određeni način predstavakljaju „sliku“ sustava su nepotpuni u pogledu broja zaključenih ugovora, ili poništenih postupaka javne nabave, a u konačnici i ukupnog iznosa utrošenih javnih sredstavaka kroz sustav javnih nabava.

*Preporuke:*

*Nakon usvajanja Zakona o izmjenama i dopunama zakona o javnim nabavama posebnu pažnju posvetiti segmentu planiranja nabava, objaviti na web stranici Agencije primjere dobre prakse u planiranju javnih nabava, kao i u segmentu obuka koje organizira Agencija, detaljno obrađivati planiranje u sustavu javnih nabava. Upozoriti ugovorna tijela 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 Članakka 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 obustavakljen,
* 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 nabave (nabave male vrijednosti) ;
* 7 slučajeva gdje je proveden pregovarački postupak bez objavljivanja obavijesti, iako nisu bili ispunjeni uslovi za primjenu ove vrste postupka javne nabave,
* 9 slučajeva gdje je ugovorno tijelo dijelilo predmet nabave u cilju izbjegavanja primjene odgovarajuće vrste postupka javne nabave (tzv. cijepanje nabava),
* 2 slučaja gdje je primjenjeno izuzeće iako nisu bili ispunjeni uvjeti za primjenu Članakka 10. Zakona,
* 24 slučaja gdje ugovorna tijela nisu dostavakili izvješća za nabave većih vrijednosti ili nisu dostavakili izvješća za više okončanih postupaka nabave.

U 2021. godini, kroz praćenje postupaka javnih nabava, Agencija je u 2 slučaja imala osnovanu sumnju da je počinjeno kazneno djelo, te je predmete dostavakila 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 obustavakilo 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 Članakka 14.stavak (4)Zakona, odnosno zbog prekoračenja vrijednosnog razreda, a što je kažnjivo po Članaku 116. stavak (1) točka a) Zakona;
* 5 rješenja zbog povrede Članakka 15.stavak (6) Zakona, zbog cijepanja nabava, a što je kažnjivo po Članaku 116. stavak (1) točka c) Zakona;
* 1 rješenje zbog povrede Članakka 17.stavak (2) Zakona, zbog neobjavljivanja plana nabava, a što je kažnjivo po Članaku 116. stavak (2) točka r) Zakona;
* 4 rješenja zbog povrede Članakka 21. stavak(1) točka d) Zakona, zbog pregovaračkog postupka bez objavljivanja obavijesti zbog hitnosti, iako nisu bili ispunjeni uslovi za primjenu ove vrste postupka javne nabave, a što je kažnjivo po Članaku 116. stavak (2) točka d) Zakona;
* 2 rješenja zbog povrede Članakka 22 stavak (1) točka b) Zakona, dodatnih nabava roba, iako nisu bili ispunjeni uslovi za primjenu ove vrste postupka javne nabave, a što je kažnjivo po Članaku 116. stavak (2) točka d) Zakona;
* 3 rješenja zbog povrede Članakka 23. stavak (1) točka b) Zakona, zbog dodatne nabave usluga, iako nisu bili ispunjeni uslovi za primjenu ove vrste postupka javne nabave, a što je kažnjivo po Članaku 116. stavak (2) točka d) Zakona;
* 2 rješenja zbog povrede Članakka 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 Članaku 116. stavak 82) točka a) Zakona;
* 2 rješenja zbog povrede Članakka 70. Zakona zbog neobjavljivanja odluka, a što je kažnjivo po Članaku 116. stavak (2) točka h) Zakona;
* 4 rješenja zbog povrede Članakka 75 stavak (2) Zakona, zbog nedostavakljanja izvješća o dodjeljenom ugovoru, odnosno okončanom postupku javne nabave, a ššto je kažnjivo po Članaku 116. stavak (2) točka p) Zakona;
* 2 rješenja zbog povrede Članakka 87.stavak (2) Zakona, zbog prekoračenja vrijednosnog razreda u postupku konkurentskog zahtjeva za dostavaku ponuda, a što je kažnjivo po Članaku 116. stavak (1) točka a) Zakona;
* 7 rješenja zbog povrede Članakka.87. stavak (3) Zakona, zbog prekoračenja vrijednosnog razreda, u postupku nabave putem direktnog sporazuma, a što je kažnjivo po Članaku 116. stavak (2) točka a) Zakona.

Zbog nedostatka financijskih sredstavaka (neusvajanje budžeta za 2021. godinu) Agencija je naišla na niz poteškoća u realizaciji ove nadležnosti, jer zbog nedostatka kadrova i sredstavaka, 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 predstavaklja 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 objavljivanja obavijesti**

Pregovarački postupak bez objavljivanja obavijesti je netransparentan postupak javne nabave, koji se može provoditi samo u slučajevima koji su definisani Zakonom o javnim nabavama. Bitno je naglasiti da uslovi za primjenu ove vrste postupka javne nabave su strogi, i u svakom od slučajeva potrebno je da bude ispunjeno kumulativno više uvjeta, da bi se primjenio ovaj postupak. Međutim, kroz postupak praćenja uočeno je da ugovorna tijela 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 objavljivanja obavijesti, ukazuje na netransparentno trošenje javnih sredstavaka, kao i favorizovanje ponuditelja 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 objavljivanja obavijesti, što predstavaklja smanjenje broja zaključenih ugovora u odnosu na 2020. i 2019. godinu. Međutim, iako je zaključen manji broj ugovora, vrijednosno je utrošeno više javnih sredstavaka 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 Članakak 21. stavak (1) točka c) Zakona, koji definiše uslove za primjenu ove vrste postupka nabave 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 nabave, 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 predstavaknika 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 ponuditelji bilo iz Bosne i Hercegovine ili drugih zemalja, te je preporuka da kada se radi o robama široke potrošnje, za koju postoji veći broj ponuditelja, provode jedan od transparentnih postupaka javne nabave.

Prezentiranjem pokazatelja za pregovaračke postupke bez objavljivanja obavijesti 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 tijela za potrebe koje su potrebne za obavljanje djelatnosti zbog kojih su osnovani. Nadalje, kako u primjeni pregovaračkih postupaka bez objavljivanja obavijesti 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 nabava.

U nastavakku ovog Izvješća se prezentiraju pokazatelji po Članakovima Zakona koji definišu pregovarački postupak bez objavljivanja obavijesti, kao i uočenim trendovima ovog programskog praćenja.

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

*za pregovaračke postupke bez objavljivanja obavijesti*

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

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

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Članak zakon** | **Radovi** | **Robe** | **Usluge** | **Ukupno** |
| Članakak 21. Stavak (1) Točka a) | 4,379,128.37 | 6,483,305.65 | 5,987,521.77 | 16,849,955.79 |
| Članakak 21. Stavak (1) Točka b) | 1,652.74 | 249,998.40 | 38,776.00 | 290,427.14 |
| Članakak 21. Stavak (1) Točka c) | 466,230.69 | 161,053,367.08 | 58,937,583.20 | 220,457,180.97 |
| Članakak 21. Stavak (1) Točka d) | 2,950,170.09 | 67,439,258.64 | 5,679,201.49 | 76,068,630.22 |
| Članakak 22. Stavak (1) Točka b) |  | 587,277.21 | 33,807.23 | 621,084.44 |
| Članakak 22. Stavak (1) Točka c) |  | 848,577.00 | 5,850.00 | 854,427.00 |
| Članakak 22. Stavak (1) Točka d) |  | 199,620.00 |  | 199,620.00 |
| Članakak 23. Stavak (1) Točka a) |  |  | 938,437.00 | 938,437.00 |
| Članakak 23. Stavak (1) Točka b) |  |  | 2,002,812.10 | 2,002,812.10 |
| Članakak 23. Stavak (1) Točka c) |  |  | 887,371.99 | 887,371.99 |
| Članakak 24. Stavak (1) Točka a) | 14,491,765.23 |  | 15,029.82 | 14,506,795.05 |
| Članakak 24. Stavak (1) Točka 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 sustava „E-nabave“ 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 objavljivanja obavijesti.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Nivo ugovornog tijela** | **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 |
| Županijski nivo | 174 | 14,453,680.02 |
| Općinski nivo | 251 | 9,174,320.53 |
| **Ukupno** | **1239** | **334,814,397.48** |

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

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

1. Pregovarački postupak bez objavljivanja obavijesti po Članaku 21. Zakona

Članak 21. Zakona definiše opšte slučajeve koji se mogu primjeniti i na robe, i na usluge i na radove. Naime, ovim Članakkom 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 Članakka 21. stavak (1) točka c) Zakona, koja definiše ekskluzivitet, je najzastupljenija kao pravni osnov za primjenu pregovaračkog postupka bez objavljivanja obavijesti.

*Pregled ugovora po Članku 21. Zakona i predmetu nabave*

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

2) Pregovarački postupak bez objavljivanja obavijesti po Članaku 22. Zakona

Člankom 22. Zakona definisane su situacije kada ugovorno tijelo može nabavljati robe putem pregovaračkog postupka bez objavljivanja obavijesti. U svim slučajevima predviđenim ovim člankom Zakona postavakljeni su uslovi koji kumulativno moraju biti ispunjeni kako bi ugovorno tijelo primjenilo ovaj postupak nabave. Međutim, uvidom u pokazatelje za situacije iz članka 22. Zakona, uoačava se da su nabavljane i usluge, što je pogrešno. Naime, ugovorna tijela su u sustav unijeli tri ugovora zaključena na osnovu članka 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 Članak odnosi. U konkretnim slučajevima se radi o javnim preduzećima i općini, odnosno radi se o ugovornim tijelima koji imaju educirane kadrove iz oblasti javnih nabava. Stoga ugovorna tijela kada unose podatke u informacijski sustav „E-nabave“ moraju pažljivo i tačno unijeti podatke.

*Pregled ugovora po Članku 22. Zakona i predmetu nabave*

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

3) Pregovarački postupak bez objavljivanja obavijesti po Članaku 23. Zakona

Članak 23. Zakona definiše situacije kada ugovorni organ može primjeniti pregovarački postupak bez objavljivanja obavijesti za nabavku usluga, ali samo u slučaju ukoliko su ispunjeni kumulativno postavakljeni uslovi za primjenu ovog postupka javne nabave.

*Pregled ugovora po Članaku 23. Zakona i predmetu nabave*

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

4) Pregovarački postupak bez objavljivanja obavijesti po Članaku 24. Zakona

Članak 24. Zakona definiše nabave radova putem pregovaračkog postupka bez objavljivanja obavijesti, kada su ispunjeni kumulativno postavakljeni uslovi. Iako su odredbe ovog Članakka 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 Članakka 24. Zakona.

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

- Članak 24. stavak (1) točka a) Zakona zaključeno 274 ugovora ukupne vrijednosti 16.794,184,00 KM;

- Članak 24.stavak (1) točka b) zakona zaključeno 57 ugovora ukupne vrijednosti 2.570.851,00 KM.

*Pregled ugovora po Članaku 24. Zakona i predmetu nabave*

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Članak Zakona** | **Radovi** | **Broj ugovora** |
| Članak 24. Stavak (1) Točka a) | 14,491,765 | 217 |
| Članak 24. Stavak (1) Točka b) | 1,137,656 | 38 |

5) Uporedni prikaz praćenja pregovaračkih postupaka bez objavljivanja obavijesti

*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 Članaku 21.Zakona za 2019,2020 i 2021. godinu***

Članak 21 Zakona

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

Članak 22 Zakona

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

Članak 23

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

Članak 24

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

Programsko praćenje pregovaračkih postupaka bez objavljivanja obavijesti i prekršajno procesuiranje u slučajevima kada nisu bili ispunjeni uslovi za primjenu ove vrste postupka javne nabave, rezultirali su smanjenjem broja zaključenih ugovora. Također uočava se da je u 2021. godini došlo do povećanja vrijednosti zaključenih ugovora putem pregovaračkog postupka bez objavljivanja obavijesti 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 nabava**

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

1. Ured za reviziju institucija BiH,
2. Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine,
3. Agencija za javne nabave,
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 nabave, gdje su predstavnici Ureda za reviziju institucija BiH i Agencije za javne nabave održati specijalističku obuku za predstavaknike institucija koji čine radnu grupu. Agencija za javne nabave je držala cetverodnevnu obuku, koja se bazira na isticanju kritičnih tačaka u postupku nabave, primjeni izuzeća od zakona i primjeni netrnsparentnih postupaka javnih nabava i krivičnim presudama u regiji koje su za predmet imale javne nabave.

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 predstavalja još jedan od načina podrške postupcima praćenja od strane nevladinog sektora.

1. **ZAKLJUČAK**

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

1. Nedostavljanje izvješća nakon okončanog postupka javne nabave, a što je obveza definirana Zakonom i što je prekršajno kažnjivo. Naime, nedostavakljanje izvješća u informacioni sustav „E-nabave“ utječe se na kvalitet i tačnost podataka, koji su od značaja za proces pridruživanja Bosne i Hercegovine u EU. Podaci iz izvješća se prezentiraju za svaku godinu kroz izvješće o napretku Bosne i Hercegovine u procesu pridruživanja EU, i to na isti način kakao te podatke prezentiraju zemlje Članice.
2. Neobjavljivanje planova nabava u skladu sa Zakonom predstavaklja problem i to s aspekta mjesta objavljivanja planova, koji se sada objavljuju na web stranicama ugovornih tijela, kao i neobjavljivanje planova za postupke nabava male vrijednosti. Prijedlogom zakona o izmjenama i doopunama Zakona o javnim nabavama je predviđeno da se planovi objavljuju za sve postupke javnih nabava i to na Portalu javnih nabava. Na taj način svi planovi nabava će biti lako dostupni na jednom mjestu.
3. Dodjela ugovora kada je prekoračen vrijednosni razred za postupak koji je proveden, a o čemu informacioni sustav „E-nabava“ 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. Uspostavakljanje saradnje sa uredima za reviziju u Bosni i Hercegovini predstavaklja značajan korak u sustavu javnih nabava, 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 nabava, represivno djelovanje kroz prekršajne postupke, kao i suradnju sa tužilaštvima u Bosni i Hercegovini, stvara se osnova za sustavatičnije uređenje internih procedura u ugovornim organima, kao i obavezno daljnje usavršavanje kadrova koji rade poslove javnih nabava u ugovornim organima.

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

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

Pokazatelji praćenja postupaka javnih nabava ukazuju na veliki broj izvora praćenja ((cca. 30.000 obavještenja) i relativno ograničen broj procesuiranih predmeta praćenja postupaka javnih nabava iz razloga nedovoljne kadrovske popunjenosti Agencije za javne nabave. Da bi Agencija pristupila obradi predmeta praćenja, potrebno je vršiti pretraživanja na Portalu javnih nabava, i to svih vrsta obavještenja. Ako se ima u vidu činjenica da je u 2021. godini objavljeno 47319 različitih obavijesti, ne uključujući izvješća za postupke nabave male vrijednosti (konkurentski zahtjev za dostavu ponuda i izravni sporazum), obuhvat od 717 obrađenih predmeta praćenja iz različitih izvora praćenja je mali uzorak, ali dovoljan da se uoče slabosti sustava i postupanja ugovornih tijela koja nisu u skladu sa Zakonom i dobrim praksama, odnosno da se uoči napredak u sustavu javnih nabava. Značajan napredak je ostvaren kroz nadogradnju informacionog sustava „E-nabave“ i to u dijelu definisanja rokova, kao i automatskog obavještavanja u slučajevima prekoračenja vrijednosnog razreda, neokončanog postupka javne nabave, kao i drugih elemenata, koji „ograničavaju“ ugovorno tijelo u skladu sa Zakonom i sprečavaju da u obavještenja unosi podatke koji nisu u skladu sa Zakonom. Međutim, ograničeni resursi Agencije, u pogledu financijskih i kadrovskih kapaciteta, primarni je razlog ograničenog broja praćenja, kao i pokrenutih prekršajnih postupaka. 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. Na uočene slabosti i devijacije sustava javnih nabava, Agencija će djelovati na način da objavljuje stavove na web stranici i obavještava ugovorne organe kroz informacioni sustav, i kroz obuke službenika za javne nabave da predstavljalju primjere iz prakse, kao „studije slučaja“.

Polazeći od naprijed navedenog, predlaže se Vijeću ministara Bosne i Hercegovine, da nakon razmatranja Izvješća o praćenju postupaka javnih nabava za 2021. godinu, usvoji Izvješće o praćenju postupaka javnih nabava za 2021. godinu i zaduži Agenciju za javne nabave da u 2022 godini završi programsko praćenje pregovaračkih postupaka bez objavljivanja obavijesti, i u izvješću za 2022. godinu prezentira rezultate programskog praćenja sa preporukama za uočena postupanja ugovornih tijela, kao i prijedloge rješenja za smanjenje broja pregovaračkih postupaka bez objavljivanja obavijesti. Strateškim dokumentima Agencije definisati dinamiku potpune uspostave e-nabava te obezbjediti sredstva za daljnju nadogradnju informacionog sustava „E-nabave“, u dijelu podrške procesu praćenja postupaka javnih nabava. Agencija za javne nabave će Izvještaj dostavakiti 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 sustavaku 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)