

**ИЗВЈЕШТАЈ О ПРАЋЕЊУ ПОСТУПАКА ЈАВНИХ
НАБАВКИ ЗА 2023. ГОДИНУ**

Мај 2024.године

Садржај

1. Увод и карактер надлежности Агенције за јавне набавке Босне и Херцеговине у вези праћења поступака јавних набавки-----	3
2. Праћење система јавних набавки -----	4
2а. Планирање и планови јавне набавке-----	7
2б. Професионални жалиоци-----	9
3. Сарадња са институцијама -----	10
3а. Сарадња са уредима за ревизију у Босни и Херцеговини-----	11
3б. Сарадња са Конкурenciјским вијећем Босне и Херцеговине-----	12
3ц. Сарадња са осталим институцијама у Босни и Херцеговини-----	12
4. Прекршајни поступци и кривичне пријаве-----	133
5. Нетранспарентни поступци јавне набавке-----	16
5.1 Преговарачки поступци без објаве обавјештења у 2023.години-----	16
5.2 Поступци директног споразума у 2023.години -----	21
6. Закључак -----	24
Анекс I - Преглед прекршајних поступака правоснажно окончаних у 2023. години	
Анекс II - Уговорни органи који су прекорачили вриједносни разред за директни споразум	
Анекс III - Листа уговорних органа који нису објавили план набавки за 2023.годину	
Анекс IV - Листа уговорних органа који су каснили са објавом плана набавки	

1. Увод и карактер надлежности Агенције за јавне набавке Босне и Херцеговине у вези праћења поступака јавних набавки

Јавне набавке играју кључну улогу у функционисању сваке државе, а Босна и Херцеговина није изузетак. Ово кључно подручје управљања јавним средствима захтјева посебну пажњу како би се осигурала транспарентност, конкуренција те рационално и правично кориштење јавног новца. Један од кључних инструмената за постизање ових циљева је праћење јавних набавки.

Контрола над јавним набавкама пружа основ за транспарентно и одговорно трошење јавних средстава. Транспарентност је кључна како би се осигурало да сви учесници имају једнаку прилику учествовати у набавним процесима. Транспарентни процеси такође смањују ризик од корупције, чиме се осигурава да се уговори додјељују на основу квалитете и најповољније понуде поштивајући начело размјене вриједности за новац.

Праћење јавних набавки укључује праћење појединачних поступака јавних набавки, са посебним освртом на нетранспарентне поступке набавки-преговарачки поступци без објаве обавјештења и директни споразуми. Такође и изузећа од примјене Закона су предмет праћења, у смислу провјере испуњености услова дефинисаних Законом, јер изузећа морају бити пажљиво надгледана како би се избјегла евентуална злоупотреба. Ова питања су од круцијалне важности јер омогућавају флексибилност у ситуацијама гдје стандардни поступци не би били примјењиви или практични. Праћењем ових аспеката, Босна и Херцеговина може осигурати да изузећа од примјене закона буду оправдана и да преговарачки поступци буду транспарентни и правични.

Праћење јавних набавки уговорних органа у Босни и Херцеговини нема само велики значај за државни ниво, већ има и велики значај и за ниже нивое власти, укључујући ентитете, кантоне, градове и општине. Ови нивои такође проводе велики број поступака јавне набавке, често с мањим прорачунима и ограниченим ресурсима, и у одређеном смислу се угледају на начин провођења поступака јавних набавки на вишим нивоима.

Јавне набавке представљају виталну карику у функционисању државе, омогућавајући несметани ток роба, услуга и радова нужних за пружање кључних јавних услуга грађанима. Кроз транспарентне и конкурентне поступке набавке, осигурава се праведна расподела јавних средстава, смањује се ризик од корупције те потиче економично кориштење јавних ресурса.

Осигурање досљедности у провођењу поступака јавних набавки путем системског праћења и ревизија кључно је за очување повјерења грађана у институције те за јачање интегритета јавног сектора. У том контексту, Агенција за јавне набавке Босне и Херцеговине својим активностима праћења не само што осигурава усклађеност са законским прописима већ и промовише најбоље праксе у подручју јавних набавки, доприносећи тако укупном друштвеном напретку и транспарентности у јавном сектору на свим нивоима власти у Босни и Херцеговини.

Додатно, Правилник о праћењу поступака јавних набавки укључује и анализу извјештаја надлежних уреда за ревизију, који се односе на јавне набавке, с циљем едукације и спречавања најчешћих грешака у истима. Ова пракса омогућава да се идентификоване неправилности у поступцима јавних набавки користе као поучна средства за унапређење транспарентности, усклађености с прописима те бољег управљања јавним средствима.

У комбинацији са праћењем поступака јавне набавке које врши Агенција за јавне набавке Босне и Херцеговине, извјештаји ревизије пружају свеобухватан приступ унапређењу система јавних набавки, што резултује бољим искориштавањем јавних средстава и повећањем повјерења грађана у транспарентност и интегритет јавних институција у Босни и Херцеговини.

Праћење поступака јавних набавки, као надлежност, дефинисана је чланом 92. став (3) тачка е) Закона о јавним набавкама и Правилником о праћењу поступака јавних набавки („Службени гласник Босна и Херцеговина“ бр. 72/16) – у даљем тексту: Правилник.

Када Агенција утврди да је дошло до одређених повреда Закона и подзаконских аката, обраћа се уговорном органу дописом у којем указује на учињене неправилности и налаже да се исте отклоне, уколико је исте могуће отклонити у Законом утврђеним роковима. Уговорни орган је дужан поступити по допису Агенције и отклонити неправилности уколико је исте могуће отклонити у Законом утврђеним роковима и о томе обавјештава Агенцију најкасније у року од седам дана од дана отклањања уочених неправилности. Међутим, уколико се пријем дописа за исправку неправилности временски подудара са периодом обустављања поступка због жалбеног поступка из чланова од 94. до 114. Закона, уговорни орган не поступа по допису Агенције али је дужан исту изјесити о томе. Агенција “подноси прекршајну пријаву код надлежног суда за прекршаје у складу са чланом 116. став (1) Закона“. Агенција у редовном годишњем извјештају о извршеним праћењима јавних набавки назначавала уочене најчешће грешке до којих се дошло вршењем праћења те препоруке за отклањање истих.

С тим у вези, у контексту питања о начину вршења и карактеру надлежности праћења поступака јавних набавки треба указати да ова надлежност, у складу са одредбама Закона и Правилника, не укључује овлаштење инспекцијског надзора од стране Агенције.

2. Праћење система јавних набавки

Праћење поступака јавних набавки у 2023. години се базирало на утврђивању стања у систему јавних набавки, користећи се подацима са Портала јавних набавки, као и информацијама које је Агенција запријемала од различитих извора. Такође, прегледани су финансијски извјештаји уреда за ревизију у Босни и Херцеговини за 2022. годину. У току 2023. године 4 државна службеника у Агенцији је прегледало цца 25.000 различитих извора праћења и провело 566 праћења и то: 461 праћење на основу информација са Портала јавних набавки, и то 202 предмета праћења на основу нотификације из информационог система ејн, од чега се 35 предмета односило на преговарачки поступак без објаве обавјештења. Остали извори праћења су били:

- невладин сектор (10 захтјева Transparency International Босна и Херцеговина),
- Канцеларија за борбу против корупције и контролу квалитета КС (17 захтјева),
- Канцеларија за ревизију институција у БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА (55 захтјева), и
- захтјеви понуђача (23 захтјева).

Пратећи појединачне поступке јавних набавки и очитовања уговорних органа Агенција је уочила одређене лоше праксе у примјени Закона и подзаконских аката, те у циљу едукативног дјеловања и правилног поступања је објавила 8 ставова о правилној примјени прописа из области јавних набавки. У циљу едукативног дјеловања, Агенција је у 2023. години почела са објавом свих запримљених упита и мишљења која је дала по захтјеву уговорног органа или понуђача.

Кроз праћење поступака јавне набавке у 2023. години, Агенција је утврдила одређене девијације у систему јавних набавки, које се код уговорних органа понављају и то:

1. Лоше планирање јавних набавки, велики број измјена и допуна планова набавки, као и лоша реализација планова¹;

Кашњење у усвајању буџета, односно финансијских планова доводи уговорне органе у ситуацију да немају обезбјеђено константно снабдјевање, односно да нису у могућности реализовати пројекте капиталних инвестиција, те се касни са свим фазама у реализацији пројеката, што посљедишно доводи до недостатака у реализацији уговора.

¹ Извјештаји уреда за ревизију у Босни и Херцеговини за 2022. годину

2. *Необјављивање обавјештења о додјели уговора и недостављању извјештаја у поступку јавне набавке;*

Необјављивање обавјештења о додјели уговора представља један од недостатака у функционисању система јавних набавки. Уговорни органи „забораве“ објавити додјелу уговора што се директно рефлектује на статистике о утрошеним средствима у поступцима јавних набавки. Анализирајући изјашњења уговорних органа по овом питању-прекршају, најчешћи разлози у необјављивању обавјештења су недовољна кадровска попуњеност, преоптерећеност запослених који раде на пословима јавних набавки и недовољна едукованост службеника који раде ове послове. Такође, необјављивањем обавјештења о додјели уговора, подаци о понуђачима којима су додјељени уговори су нетранспарентни, што је потенцијално ризик за сукоб интереса из члана 52. Закона о јавним набавкама.

3. *Одустајање понуђача од закључивања уговора, након окончаног поступка јавне набавке, након одржане е аукције и након одлуке о избору, изабрани понуђач не достави доказе квалификованости у року који дефинише уговорни орган.*

Овај проблем се константно појављује, те код е-аукције, понуђачи снижавају своје понуде до нереалних вриједности у односу на вриједности на тржишту, свјесни да неће бити у могућности закључити уговор по вриједности након окончане е-аукције. На тај начин понуђачи злоупотребљавају е-аукцију, а што ствара додатне проблеме уговорним органима, јер се на такав начин одуговлачи поступак набавке и пролонгира закључивање уговора. Такође, недостављање доказа квалификованости у року који одреди уговорни орган, утиче на ефикасност поступака јавних набавки. Оваква поступања могу упућивати и на забрањене споразуме понуђача, што за резултат има успоравање поступка набавке и додјелу уговора понуђачу који је дао скупљу понуду. Овај проблем ће бити предметом наредних измјена закона, у дијелу прекршајних дијела за понуђаче.

4. *„Цијепање“ јавних набавки ради избјегавања провођења одговарајућег поступка јавне набавке, те провођење више поступака директних споразума за истоврсне предмете набавке;*

„Цијепање“ набавки је проблем код уговорних органа који немају одговарајуће ресурсе како кадровске, тако и материјалне, те послове набавки врше или службе за комерцијалу, или финансије, или секретари у уговорним органима са малим бројем запослених и малим буџетима за набавке. У оваквим ситуацијама, и поред едукативног и превентивног дјеловања, ни репресивне мјере не могу унаприједити стање. Оно што се кроз праћење уочава да се не користе алати које оснивачи тих уговорних органа имају, а то је провођење заједничких набавки за нпр.: школе, центре за социјални рад, центре за културу и сл.

5. *Недостатак едукованих кадрова у уговорним органима, посебно у дијелу припреме техничких спецификација, као саставног дијела тендерске документације, те изостанак ангажовања вањских експерата за припрему техничких спецификација, посебно за набавке велике вриједности, као и пројекте од јавног интереса;*

Проблем који се константно јавља и који до данас није доживио неке значајније промјене. Флуктуација кадрова који раде на пословима јавних набавки, као и неисказивање интереса за обављање послова јавних набавки указују да су проблеми у систему јавних набавки сложени и вишезначни. Наиме, неусаглашеност ентитетских и кантоналних прописа са прописима ЕУ, како по хоризонталном тако и по вертикалном нивоу отежава рјешавање проблема.

6. *Правна заштита и проблеми везано за жалбени поступак*

Питање тренутка плаћања накнаде за жалбу се појавило још од почетка примјене Закона из 2014. године. Наиме, накнада за жалбу у примјени успорава поступке по жалбама из разлога што су уговорни органи по запримању жалбе обавезни обуставити поступак, без обзира да ли ће жалиоц

уплатити накнаду за жалбу или не. Јер уколико уговорни орган утврди да жалба није основана, просљеђује је Канцеларији за разматрање жалби, а Канцеларија за разматрање жалби уколико жалиоц није доставио доказ о уплаћеној накнади, позива га писменим путем да у року од три дана достави доказ о уплаћеној такси. Уколико жалиоц не достави доказ, Канцеларија за разматрање жалби доноси закључак којим се жалба одбацује као неуредна. За то вријеме уговорни орган не смије предузимати било какве радње до запримања рјешења или закључка КРЖ-а. И управо овако дефинисање тренутка уплате накнаде за жалбу резултовало је појавом „професионалних“ жалиоца.

7. Прекршајни поступци и питање надлежности за покретање истих

Чланом 116. Закона дефинисани су прекршајни поступци. У дефинисању надлежности за покретање прекршајних поступака надлежност је подјељена између Канцеларијаа за разматрање жалби и Агенције за јавне набавке. У поступцима у којима није била изјављена жалба, Агенција има надлежност за покретање прекршајног поступка. Међутим, код дефинисања описа прекршаја, нема подјељене надлежности, те се дешава да се Агенција или Канцеларија за разматрање жалби не могу одредити у погледу надлежности. Да ли је у сваком поступку, у којем је изјављена жалба, Агенција ненадлежна за покретање прекршајног поступка, односно да ли је Канцеларија за разматрање жалби надлежан да покрене прекршајни поступак по било којем основу у случају да је у том поступку изјављена жалба?

Препорука:

Обезбједити довољну капацитираност Агенције, кадровски и финансијски, у дијелу праћења поступака јавних набавки, јер праћење треба да резултује унапређењем система јавних набавки, како у легислативном дијелу, тако и у поступцима који се воде пред судовима у Босни и Херцеговини.

Наставити пратити поступања уговорних органа која ће за резултат имати објаву ставова Агенције у погледу правилне примјене Закона и подзаконских аката, те указивати на погрешна поступања, а у случају понављања грешака које представљају повреду ЗЈН и подзаконских аката, подносити захтјеве за покретање прекршајних поступака или достављати предмете надлежном тужилаштву посебно у случајевима гдје је се ради о набавци велике вриједности.

2а. Планирање и планови јавних набавки

Планирање јавних набавки као и објава планова су у 2023. години били предметом анализе из разлога што је и у претходним годинама, како кроз праћење објављених планова, тако и кроз финансијске извјештаје уреда за ревизију на свим нивоима власти, уочено као једна од девијација у систему јавних набавки.

У периоду 2014-2022. година уговорни органи су имали обавезу да објаве планове набавки на својим интернет страницама, уколико посједују интернет страницу, и праћење објаве планова, као и измјена и допуна планова набавки било је знатно отежано. Усвајањем Закона о измјенама и допунама Закона о јавним набавкама из 2022. године, уговорни органи су обавезни објавити планове набавки, са свим измјенама и допунама на Порталу јавних набавки, као и привремене планове набавки у случају привременог финансирања, као и све измјене и допуне планова набавки и то у року од 30 дана од дана усвајања буџета, финансијског плана или доношења одлуке о привременом финансирању. Увођењем ове обавезе, планирање набавки је транспарентно и јавно доступно свим заинтересиранима.

Објава планова набавки са измјенама и допунама је битна и за привредне субјекте, како би правовремено могли планирати и своје активности. Наиме, планирање представља стратешку одредницу уговорног органа и представља посебну фазу у пројектном менаџменту. Међутим,

уговорни органи на свим нивоима власти планирање не врше систематично, са претходним анализама, већ се планира у највећем броју случајева по принципу „ad hoc“ што за резултат има и већи број измјена и допуна планова набавки. Према показатељима измјена и допуна планова набавки на локалном нивоу, кроз анкету коју је радио УНДП у Босни и Херцеговини² уз подршку Шведске, ситуација са измјенама и допунама планова у 2021.години, је на питање „Колико се често ваша институција суочава са потребом да измијени план набавки?“ сљедећа:

Више од 5 пута годишње – 51,43%
Између 3 и 5 пута годишње – 28,57%
Мање од 3 пута годишње – 20,00%
Никада 0.00%

На Портал јавних набавки са 31.12.2023.. године, планове набавки објавило је укупно 2471 уговорни орган.

У 2023. години, на основу података са Портала јавних набавки, методом случајног узорка, Агенција је уочила да су уговорни органи измјенили планове набавки више пута и то:

1. ЈП „Електропривреда БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА“ д.д Сарајево, у сједишту – 26 измјена и допуна плана набавки
2. МХ „Електропривреда РС“ матично предузеће А.Д Требиње – 12 измјена и допуна
3. ЈП “ Електропривреда ХБХЗ“ Д.Д Мостар- 11 измјена и допуна
4. ЈЗУ Универзитетски клинички центар Тузла – 82 измјене и допуне
5. Рудници мрког угља Бановићи Д.Д Бановићи – 21 измјена и допуна
6. Рудник мрког угља Какањ д.о.о – 8 измјена и допуна
7. Рудник мрког угља Брежа д.о.о – 2 измјене и допуне
8. Рудник мрког угља Ђурђевић д.о.о -9 измјена и допуна
9. З.П Рудник и Термоелектрана Гацко А.Д. -0 измјена и допуна
10. Министарство одбране Босна и Херцеговина -12 измјена и допуна
11. Министарство сигурности Босна и Херцеговина – 24 измјене и допуне
12. Министарство цивилних послова Босна и Херцеговина-15 измјена и допуна
13. Агенција за идентификациона документа, евиденцију и размјену података – 11 измјена и допуна
14. Агенција за истраге и заштиту (СИПА) – 42 измјене и допуне
15. Агенција за јавне набавке Босна и Херцеговина – 5 измјена и допуна
16. ЈП Лука Брчко – 4 измјене и допуне
17. Министарство финансија РС – 8 измјена и допуна
18. Федерално министарство финансија (укључујући Порезну управу ФБосна и Херцеговина и Финансијску полицију ФБосна и Херцеговина) – 67 измјена и допуна
19. Федерални завод здравственог осигурања и реосигурања – 8 измјена и допуна
20. Фонд здравственог осигурања РС – 7 измјена и допуна
21. Завод здравственог осигурања КС – 3 измјене и допуне
22. Завод здравственог осигурања ХНК – 5 измјена и допуна
23. Завод здравственог осигурања ТК – 6 измјена и допуна
24. Завод за здравствено осигурање ЖЗХ – 3 измјене и допуне
25. Град Бања Лука – 25 измјена и допуна
26. Град Мостар – 13 измјена и допуна
27. Град Сарајево – 99 измјена и допуна
28. Град Бјељина – 9 измјена и допуна
29. Град Ливно – 6 измјена и допуна
30. Град Тузла – 10 измјена и допуна
31. Општина Центар Сарајево – 29 измјена и допуна

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

32. Општина Бугојно – 12 измјена и допуна
33. Општина Томиславград – 22 измјене и допуне
34. Општина Илиџа – 114 измјена и допуна
35. Општина Нови Травник – 13 измјена и допуна
36. Општина Шамац – 20 измјена и допуна
37. Општина Фоча – није објавила план набавки за 2023. годину на Порталу јавних набавки
38. Општина Котор Варош – 15 измјена и допуна
39. Општина Мркоњић Град – 51 измјена и допуна
40. Општина Пале – 5 измјена и допуна

Такође, питање сврсисходности предмета набавке за процес планирања је веома битно, јер уговорни орган треба да планира набавке које ће унаприједити пословање, као и извршавати функције од јавног интереса. Увођењем транспарентности кроз објаву планова набавки на Порталу јавних набавки, сви заинтересовани имају могућност увида у планове на једном мјесту. Ранија пракса објаве на интернет страницама уговорних органа дјеловала је као да принцип транспарентности је заступљен, међутим, реално стање је показивало да уговорни органи на својим интернет страницама објаве план набавки, који је „скривен“ тако да је захтјевало детаљну претрагу како би се пронашао план набавки.

Квалитет планирања, са објавом планова набавки, у директној је вези са реализацијом планираних активности, те показатељи извршења планова указују на чињеницу како уговорни органи приступају планирању јавних набавки. Наиме, из финансијских извјештаја уреда за ревизију на свим нивоима власти у Босни и Херцеговини, у појединим случајевима уочава се изузетно низак проценат реализације планираних набавки. Наиме, планирање је у директној вези са правовременим усвајање буџета, односно финансијских планова уговорних органа, те уколико се ови документи усвоје са знатним кашњењем (или неусвајањем) доносе се привремени планови, односно нема реализације капиталних пројеката, који знатно утјечу на степен реализације планираног.

Један од примјера лошег планирања је случај када се пројектовала брза цеста, а уговорни орган као носилац активности, занемарио је консултације са локалним заједницама на тој дионици, и објавио је поступак набавке, да би у току поступка набавке добио захтјеве локалних заједница, те поступак јавне набавке је на крају поништен, јер је након комуникације са локалним заједницама кроз које пролази цеста, дошло до измјена које су утицале и на техничке спецификације као дио тендерске документације.

Надаље, питање сарадње уговорних органа, када се планирају одређене активности на једном подручју, у Босни и Херцеговини је потпуно занемарен. Наиме, у ситуацији када се раде дугорочни планови, за капиталне пројекте, изостанак сарадње уговорних органа доводи до знатног поскупљења набавке. Као примјер навели би пројекте реконструкције цеста, гдје уз реконструкцију цесте, могу се радити и замјене водоводних и канализационих цијеви, електроводова, оптичких каблова, гасних инсталација. Међутим, сваки уговорни орган ради за себе, те се једна цеста копа више пута и поновно асфалтира више пута, што знатно поскупљује набавку, која би уз координацију више уговорних органа набавила се по повољнијој цијени.

У 2023. години, на основу података са Портала јавних набавки, планове набавки нису објавила 503 уговорна органа. У структури уговорних органа који нису објавили планове набавки за 2023. годину најзаступљенији су уговорни органи са малим буџетима и малим бројем запослених (нпр. основне школе, центри за културу на општинским нивоима власти, центри за социјални рад, библиотеке и сл.).

Кашњења у објави планова набавки у 2023. години на нивоу Босне и Херцеговине, ентитета, Брчко Дистрикта Босна и Херцеговина и кантона евидентирана су 94 уговорна органа који су наведени у Анексу III овог извјештаја.

Препорука: Правовремено планирање набавки је веома битно како би се пројекти реализовали на вријеме. Стога је потребно да се обезбједи правовремено финансирање уговорних органа за пројекте који су дефинисани стратешким документима. Уговорни органи су обавезни да планирању набавки посвете дужну пажњу, како би планови имали што мање измјена, те да се планиране набавке реализују у што већем постотку.

26. Професионални жалиоци

Проблем „професионалних жалиоца“, у претходном периоду, доживио је својеврсну ескалацију, те је Агенција за јавне набавке Босне и Херцеговине, у вршењу својих надлежности из члана 92. став (3) Закона, покренула активности, те добила и прикупила информације, сазнања и доказе о „професионалним жалиоцима“. Предметне информације, сазнања и докази представљају озбиљан скуп индиција да „професионални жалиоци“, серијским изјављивањем жалби код различитих уговорних органа, на различите поступке и предмете набавки, немају за циљ исправке евентуалних грешака и посљедично добијање уговора у конкретном поступку набавке, односно да им је циљ успоравање поступка јавне набавке.

Анализом предметних ситуација је уочен одговарајући *модус операнди* „професионалних жалиоца“. С тим у вези, „професионални жалиоц“, обично путем пуномоћника/адвоката, изјављује жалбу (велики број жалби), гдје са изјављивањем жалбе, нема за циљ да исправи евентуалну грешку и посљедично добити уговор у конкретном поступку набавке, већ има за циљ да успоре поступак јавне набавке и/или да остваре новчану корист кроз наплату трошкова за пуномоћника/адвоката. Такво понашање привредних субјеката, као и пуномоћника/адвоката, чије услуге користе, доводи до тога да се онемогућује ефикасно окончање поступака јавних набавки што је захтјев општих принципа из члана 3. Закона. Наведено неминовно доводи до тога да се поступак набавке, очито неправедно одуговлачи и одлаже, што изазива многобројне негативне посљедице за јавна средства и њихове кориснике, на свим нивоима у Босни и Херцеговини, као што су одлагање изградње инфраструктурних објеката, недостатак лијекова и медицинске опреме, немогућност пружања здравствених и других услуга, и слично.

У овом смислу, анализа предметних ситуација показује очигледне примјере изигравања смисла правне заштите у јавним набавкама и тиме њене злоупотребе. Тако, један привредни субјект и његов пуномоћник/адвокат су, у 2023. години, изјавили чак 198 жалби, које су процесно одбачене, тј. закључком одбачене због неплаћања накнаде за жалбу, што представља евидентну злоупотребу правне заштите (подаци доступни на Порталу јавних набавки). Такође из података на Порталу јавних набавки, утврђено је да тај привредни субјект има један закључени уговор у којем предмет уговора је „Трошкови жалбе за тендерску документацију“, а његов пуномоћник /адвокат је евидентиран као понуђач на Порталу јавних набавки, али нема нити један закључени уговор у поступцима јавних набавки.

Још један привредни субјект, путем пуномоћника адвоката, је у 2023. години изјавио 224 жалбе, од којих је већина закључком одбачена због неплаћања накнаде за жалбу, те овакво поступање представља злоупотребу правне заштите (податак доступан на Порталу јавних набавки). Такође из података на Порталу јавних набавки, утврђено је да исти привредни субјект има у 2023. години закључених 8 уговора, од којих је 5 уговора, у којим је предмет уговора „Трошкови жалбе за тендерску документацију“ и 1 уговор „правне услуге“ због жалбе која је одбачена закључком као неуредна.

Поступање сљедећег привредног субјекта и пуномоћника адвоката, који су у 2023. години изјавили 291 жалбу и које су закључком одбачене због неплаћања накнаде за жалбу, што овакво поступање представља злоупотребу правне заштите (податак доступан на Порталу јавних набавки).

У циљу спречавања „злоупотребе“ правне заштите, Агенција је покренула активности на указивању овог проблема, те о истом изјавила све надлежне, на свим нивоима власти у Босни

и Херцеговини и указала на проблем. Такође, против привредних субјеката и њихових пуномоћника упутила је пријаве адвокатским коморама и привредним коморама.

Агенција је објавила и став на интернет страници о уоченом поступању у систему јавних набавки „Проблематика „професионалних жалиоца“ у систему јавних набавки“, доступном на линку <https://www.javnenabavke.gov.ba/bs-Latn-BA/news/377/problematika-profesionalnih-zalitelja-u-sistemu-javnih-nabavki>

Агенција је у свом обраћању путем информације комисијама за буџет и финансије оба дома Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, као најефикасније рјешење овог проблема предложила хитну измјену Закона о јавним набавкама у дијелу правне заштите и плаћања накнаде за жалбени поступак. Такође, Агенцији су се, након објаве овог проблема на интернет страници и путем различитих видова комуникације са корисницима система јавних набавки, запримила више пријава. Већина запримљених пријава се односила на привредне субјекте против којих је Агенција покренула напријед наведене активности. Остали случајеви, након провјера на Порталу јавних набавки, нису се могли категорисати као „професионални жалиоци“.

Уз овај појавни облик професионалних жалиоца, на терену се уочава и други облик, односно када сами понуђачи изјављују више жалби у једном поступку јавне набавке, како би одуговлачили поступак набавке. Као један од примјера је ситуација када понуђач изјављује жалбу више пута на тендерску документацију, умјесто да једном жалбом обухвати све евентуалне недостатке тендерске документације. Овакво понашање понуђача директно утјече на ефикасност система јавних набавки.

Наведене активности и кораци Агенције нису, ни у ком случају, били усмјерени, нити се тако могу схватити и протумачити, на ограничавање правне заштите у поступцима јавних набавки, која је један од основних сегмената система јавних набавки, већ искључиво на заштиту интегритета система јавних набавки и заштиту јавних средстава од злоупотреба, те заштиту кодекса професија, као и заштиту општих принципа из члана 3. Закона, што несумњиво кореспондира са захтјевима како Закона, тако и одговарајућих директива Европске уније, који иду за осигуравањем ефикасности поступака правне заштите, као и захтјевима међународних прописа о заштити људских права и основних слобода који гарантују право на дјелотворан правни лијек.

Препорука: Проблем је врло сложен јер се поставља питање која је граница (или број жалби) да би се могло квалификовати као професионални жалиоц. Надаље, санкционисање оваквог поступања је једино могуће кроз парнични поступак за накнаду штете који би покренуо уговорни орган, али уз обавезу да докаже да је настала штета за уговорни орган. Стога кроз израду новог текста закона или кроз измјене и допуне Закона о јавним набавкама³, у сарадњи са Канцеларијом за разматрање жалби, дефинисати поступак по жалби на начин да се избјегну овакве ситуације, у циљу ефикасности поступака јавних набавки, при чему треба водити рачуна о Директиви ЕУ о правној заштити као и другим међународним прописима-конвенцијама.

3. Сарадња са институцијама

У 2023. години, Агенција је, у припреми Стратегије развоја система јавних набавки за период 2024-2028. година, остварила сарадњу са институцијама које су директно или индиректно од значаја за развој и јачање система јавних набавки.

Прије свега, остварен је значајан напредак у сарадњи са Канцеларијом за разматрање жалби, кроз директно судјеловање Канцеларије у изради Стратегије. Такође, у дијелу активности на проблему „професионалних“ жалиоца, Агенција је обавјестила Канцеларију и доставила преглед

³ Закон о измјенама и допунама Закона о јавним набавкама („Службени гласник Босна и Херцеговина“ број 50/24)

привредних субјеката и њихових пуномоћника, како би и Канцеларија могла дјеловати, у оквиру својих надлежности.

Сарадња са Конкурenciјским вијећем Босне и Херцеговине је у 2023. години знатно квалитетнија, и у наредном периоду сарадња треба да јача, а што је препознато и у Стратегији.

3а. Сарадња са уредима за ревизију у Босни и Херцеговини

Сарадња са уредима за ревизију у Босни и Херцеговини је на нивоу из прошлих година. Агенција је све уреде за ревизију у Босни и Херцеговини обавјестила о проблему „професионалних“ жалиоца, како би имали информацију, те у случају уочавања таквих поступања обавјестили Агенцију.

Сарадња са Канцеларијаом за ревизију институција Босна и Херцеговина је на нивоу ранијих година, а остварује се кроз континуирано достављање предмета мишљења и праћења институција Босне и Херцеговине. Овај вид сарадње је од значаја за квалитетан процес ревизије јавних набавки у институцијама Босне и Херцеговине.

Са Канцеларијом за ревизију институција у Федерацији Босна и Херцеговина сарадња је на нивоу претходних година, а реализује се на начин да Канцеларија за ревизију институција у Федерацији Босне и Херцеговине достави Агенцији списак ревидираних институција за које је током ревизије уочена неусаглашеност са Законом о јавним набавкама и подзаконским актима. Агенција по запримању проводи поступак праћења уговорних органа са посебним освртом на наводе Канцеларије за ревизију институција у Федерацији Босне и Херцеговине. Кроз поступак праћења ревидираних институција, уочено је да су проблеми у највећој мјери, заступљени у изради тендерске документације, гдје ревизори цијене да су техничке спецификације дискриминаторске, јер је запримљена само једна понуда. Ово запажање ревизора може указивати на чињенице које су од утицаја на систем јавних набавки, као што су „подјељеност“ тржишта између понуђача, или забрањени споразум понуђача, а што је тешко доказиво. Надаље, ревизори указују и на проблеме у реализацији уговора, што није предмет Закона о јавним набавкама. Такође, у извјештајима указују на недостављање извјештаја о окончаном поступку јавне набавке, а што је Агенција кроз поступак праћења уочила и у 2022. и 2023. години, те поднијела више захтјева за покретање прекршајних поступака. Управо у овом сегменту, у случају постојања индиција на злоупотребе у фази реализације уговора, обавјештава тужилаштва и доставља документацију на процесуирање. У складу са чланом 16. став (1) Закона о ревизији институција у Федерацији Босне и Херцеговине те члану 3. ставу (1) тачки к) Правилника о праћењу поступака јавних набавки, Агенција за јавне набавке Босне и Херцеговине је овлаштена за успостављање система праћења поступака које проводе уговорни органи за набавку роба, услуга и радова, посебно узимајући у обзир ситуације попут недоследности пронађених током ревизије код субјеката у Федерацији Босне и Херцеговине.

Сарадња са Главном службом за ревизију јавног сектора РС и Канцеларијаом за ревизију Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине у 2023. години је на истом нивоу као и претходних година.

Како је у 2023. години обављена ревизија за 2022. годину на свим нивоима власти, анализом извјештаја о финансијској ревизији, у дијелу јавних набавки, уочава се да се грешке уговорних органа понављају као и претходних година.

„Ревизијом процеса јавних набавки у институцијама Босне и Херцеговине уочене су неправилности, недостаци и слабости које се огледају у несистематичном истраживању тржишта што утиче на пропусте у самој фази планирања набавки, слабости код сачињавања тендерске документације и техничке спецификације које могу упућивати на фаворизовање појединих понуђача и ограничавање конкуренције, пропусти код реализације уговора и неиспоруке у складу са условима јавне набавке и сл.“

У Консолидованом извјештају се наводи да у 102 финансијска извјештаја за 2022. годину - „Поступци јавних набавка нису вршени у потпуности у складу са одредбама Закона о јавним набавкама у дијелу планирања и сачињавања плана набавки, избора одговарајућег поступка, сачињавања и поштовања тендерске документације, закључивања уговора за фискалну годину за коју су средства одобрена и поштовања утврђених рокова и услова из закључених уговора.“

У 86 извјештаја финансијске ревизије Главне службе за ревизију јавног сектора РС у дијелу усклађености са Законом о јавним набавкама и подзаконским актима уочена су одступања у погледу недоношења планова набавки, неокончања поступака у складу са Законом о јавним набавкама, непровођење поступака набавке мале вриједности (директни споразум), нерегистровање на Портал јавних набавки, као и проблеми у реализацији уговора.

Канцеларија за ревизију Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине у својим извјештајима је навео сљедећа одступања – планирање набавки, кашњење у покретању поступака, слабости техничких спецификација.

3б. Сарадња са КонкурENCIЈСКИМ ВИЈЕЋЕМ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

У 2023. години интензивирана је сарадња са КонкурENCIЈСКИМ ВИЈЕЋЕМ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ, посебно у дијелу колузије понуђача. Наиме, колузија понуђача се најчешће манифестује кроз два појавна облика и то:

- Одустајање прворангираног од додјеле уговора, те уговорни орган може додјелити уговор другорангираном или трећерангираном по већој цијени у понуди, или
- Случај када је оснивач два или више привредних субјеката исти, те све запримљене понуде у поступку су од привредних субјеката која су у власништву једног оснивача.

Агенција је у 2023. години доставила 5 предмета за које су постојале индиције да се ради о нелојалној конкуренцији. Наиме, основни проблем код идентификовања нелојалне конкуренције, садржан је у чињеници да су уговорни органи пасивни у таквим ситуацијама. Као примјер би навели ситуацију да након окончане е-аукције, прворангирани, затим и другорангирани одустану од додјеле уговора, или не доставе документацију која се тражи тендерском документацијом, те на крају уговор се додјели трећерангираном, чија понуда је наравно и најскупља.

На основу достављених информација о уоченим појавним облицима колузије понуђача, КонкурENCIЈСКО ВИЈЕЋЕ је предузимало мјере из своје надлежности и о истим обавјештавало Агенцију за јавне набавке.

3ц. Сарадња са осталим институцијама у Босни и Херцеговини

У 2023. години остварена је сарадња и са Агенцијом за превенцију и борбу против корупције на начин да представник Агенције за јавне набавке је у радној групи за израду документа Стратегија борбе против корупције, што у случају израде претходне стратегије није био случај. Такође Агенција за превенцију и борбу против корупције је била активан учесник израде Стратегије развоја система јавних набавки Босна и Херцеговина за период 2024-2028.година.

Сарадња са Канцеларијом за борбу против корупције КС је константна и на нивоу је ранијих година. Међутим битно је напоменути да праћење поступака јавних набавки на основу запримљених захтјева Канцеларије за борбу против корупције КС у одређеном случају се ради о тендерској документацији, односно техничкој спецификацији. У складу са Правилником о праћењу поступака јавних набавки, Агенција нема надлежност за праћење тендерске документације и техничке спецификације из сљедећих разлога:

- Тендерска документација и то у дијелу квалификацијских услова, посебно за техничку и професионалну способност веже се уз предмет набавке, те је нужно познавати предмет набавке

и материјалне прописе из области из које је предмет набавке (нпр. здравство, грађевинарство, екологија, рударство и др.), да би се упуштала у оцјену исправности постављених захтјева; -Техничке спецификације као дио тендерске документације су исти проблем, јер је потребно имати експертска знања за сваки предмет набавке, да би било могуће цијенити да ли су техничке спецификације у складу са Законом, односно да ли су дискриминацијске.

Иако је Агенција у претходном периоду више пута указивала на ова питања, било на састанцима, било кроз писмену кореспонденцију, и даље смо добијали такве захтјеве.

Препорука: Наставити и јачати сарадњу са: Канцеларијаом за разматрање жалби, Конкуренијским вијећем Босне и Херцеговине, Канцеларијаом за превенцију и борбу против корупције Босна и Херцеговина, као и уредима за борбу против корупције на ентитеском и кантоналним нивоима.

4. Прекршајни поступци и кривичне пријаве

Као и претходних година, Агенција је послове и активности везано за прекршајне поступке у протеклом периоду обављала са недовољном кадровском и материјалном капацитираношћу, јер поред реализације надлежности из члана 92. став (3) Закона, прекршајни поступци захтјевају и одговарајуће кадрове, као и материјалне ресурсе (за трошкове вјештачења, трошкове службених путовања, хотелског смјештаја, трошкови горива, употребу личног возила, и др.).

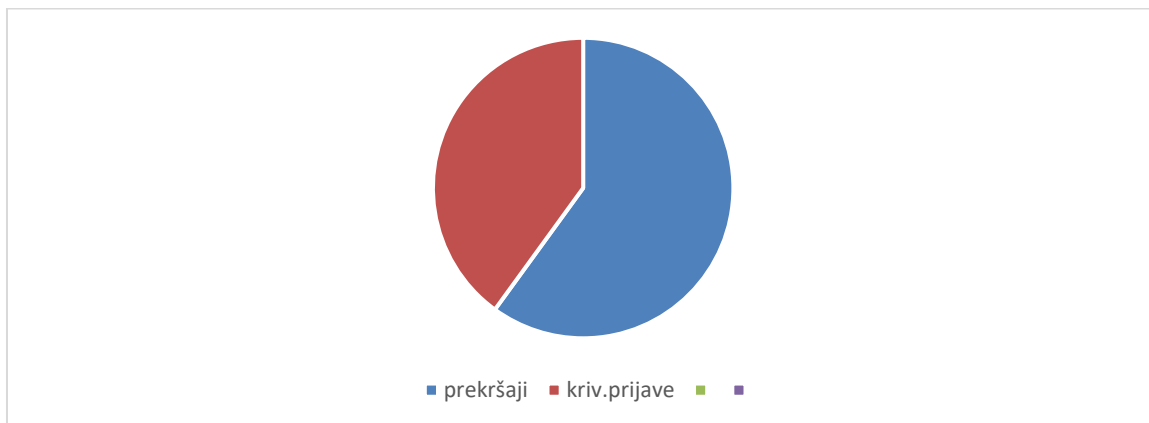
Агенција је у 2023. години реализовала надлежност из члана 116. Закона. Оно што је потребно нагласити да и у 2023. години уговорни органи „понављају“ грешке, а посебно је битно нагласити да уговорни органи не окончавају поступке набавке у складу са Законом. Наиме, у 2023. години, уочено је да уговорни органи окончају поступак набавке закључењем уговора о набавци, али не објаве обавјештење о додјели уговора у року од 30 дана. Након истека рока од 30 дана, немају могућности објавити обавјештење о додјели уговора на Портал јавних набавки. У случају када уговорни орган поништи поступак набавке, дужан је објавити обавјештење о поништењу поступка набавке, али Закон није дефинисао рок у којем је уговорни орган дужан објавити обавјештење о поништењу поступка набавке. Надаље, посебан проблем у 2023. години је био примјена преговарачког поступка без објаве обавјештења, код набавке из члана 21. став (1) тачка ц) Закона, која дефинише набавке на сљедећи начин: „*када се из суштинских, доказивих техничких или умјетничких разлога, или из разлога који се односе на заштиту ексклузивних права, уговор може додијелити само одређеном добављачу.*“. Наиме, чланом 28. став (4) Закона, дефинисана је обавеза уговорном органу да у случају примјене члана 21. став (1) тач.а),б) и ц) закона, обавезно на Порталу јавних набавки објавити информацију о преговарачком поступку који намјерава проводити без објаве обавјештења о набавци, тако што ће тендерску документацију учинити доступном свим заинтересованим кандидатима. Агенција је на основу ове одредбе на Порталу јавних набавки развила и увела обавезу да се поступак набавке из члана 21. став (1) тач.а),б) и ц) Закона води кроз Портал јавних набавки, те је чланом 8. став (3) Упутства о условима и начину објављивања обавјештења и достављања извјештаја о поступцима јавних набавки на порталу јавних набавки ("Службени гласник БИХ" број 80/22) дефинисала провођење поступка набавке кроз Портал. Ова новина је изазвала одређене проблеме на терену, јер у случају да је уговорни орган провео преговарачки поступак без објаве обавјештења из члана 21. став(1) тач.а),б) и ц) Закона мимо Портала јавних набавки, није могао објавити обавјештење о додјеленом уговору. Агенција је по овом питању објавила и званичан став на интернет страници⁴, као и другим каналима комуникације са уговорним органима и понуђачима, али још увијек постоје проблеми на терену.

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

У праћењу поступака јавне набавке, још једна од новина која је интегрисна у систем јавних набавки је и одредба члана 87. став (3) Закона, која је дефинисала да: „Уговорни орган проводи поступак директног споразума за набавку робе, услуга или радова чија је процијењена вриједност једнака или мања од износа од 6.000,00 КМ, при чему ни укупна процијењена вриједност истоврсних набавки на годишњем нивоу није већа од 10.000,00 КМ.“ Ова одредба је на почетку примјене изазвала доста проблема на терену. Наиме, сврха ове одредбе је била да се уговорном органу даје могућност да у току године, уколико се појави додатна потреба за предметом набавке, који је већ набављан до 6.000,00 КМ без ПДВ-а, има могућност да „докупи“ тај исти предмет набавке до укупне вриједности од 10.000,00 КМ без ПДВ-а. Међутим, уговорни органи су почели у планове набавки да уносе вриједности изнад 6.000,00 КМ, што је било погрешно, те је Агенција објавила на интернет страници став⁵ којим је појаснила примјену одредбе члана 87. став (3) Закона и доставила уговорним органима путем званичних канала комуникације. У прилогу овог Извјештаја је, као Анекс II, попис уговорних органа који су прекорачили вриједносни разред за директни споразум. Из анализе овог пописа, уочава се да се ради о уговорним органима који имају мале буџете и мали број уписаних, те им је најједноставније набављати путем директног споразума. Међутим, кроз ревизорске извјештаје, такође је утврђено, да и када проводе поступак директног споразума, не достављају извјештаје на Портал јавних набавки, што је обавеза од 2014. године, те је у тим случајевима Агенција подносила захтјев за покретање прекршајног поступка.

У 2023. години, као резултат праћења појединачних поступака јавне набавке процесуирано је укупно 55 појединачних поступака набавке на начин да је :

- поднесено 33 захтјева за покретање прекршајних поступака надлежним основним и општинским судовима у Босни и Херцеговини, те
- 22 пријаве повреде Закона о јавним набавкама са потенцијалним елементима казненог дјела надлежним тужитељствима на даље поступање.



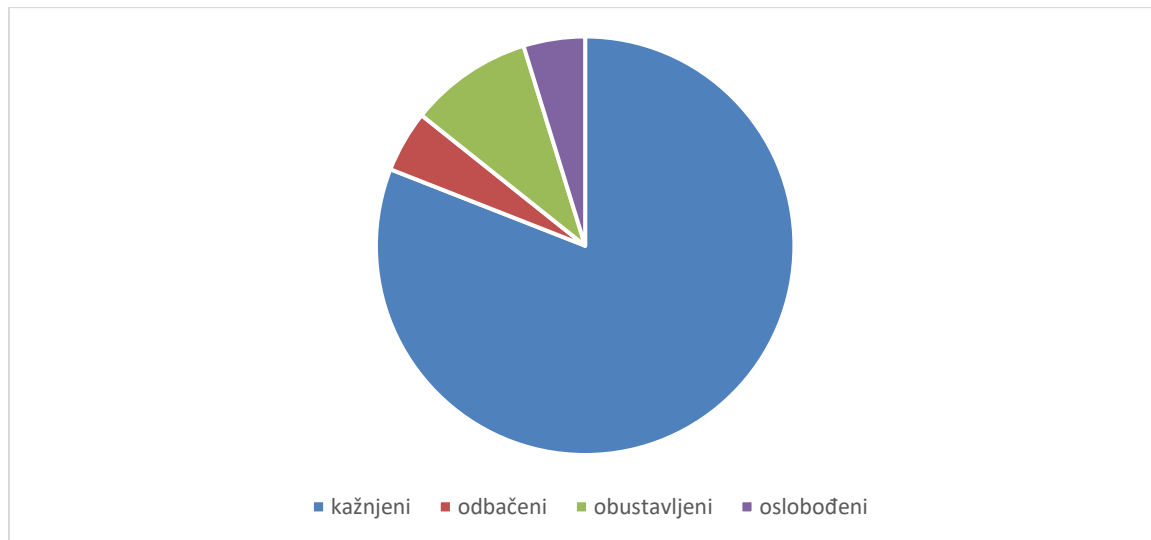
У 33 поднесена захтјева за покретање прекршајног поступка у 2023.години, повреде Закона и/или подзаконског акта се огледају у следећем:

- 12 предмета због прекршаја из члана 74. и 75. Закона и члана 10. Упутства о условима и начину објављивања обавјештења и достављања извјештаја у поступцима јавних набавки на порталу јавних набавки (даљем тексту:Упутство),
- 3 предмета због прекршаја из члана. 75. Закона и члана. 11. Упутства,
- 4 предмета због прекршаја из члана 21.став (1) тачка ц) и члана 28.став (4) Закона и члана 8 Упутства,
- 4 предмета због прекршаја из члана 21.став (1) тачка д) Закона,

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

- 6 предмета због прекршаја из члана 87. став (2) и (3) Закона,
- 2 предмета због прекршаја из члана 82. Закона,
- 1 предмет због прекршаја из члана 54. став (9) Закона,
- 1 предмет због прекршаја из члана 17., 72., 15. став (6) Закона

У 2023. години ријешен је 21 захтјев за покретање прекршајног поступка. У 17 предмета је суд прогласио одговорним окривљене за прекршај, обустављена су 2 прекршајна поступка, 1 захтјев је одбачен и у једном предмету је пресуђено ослобађање од одговорности. Преглед окончаних прекршајних поступака у 2023. години представљен је у Анексу И овог извјештаја.



У 2023. години поднесене су 22 пријаве повреде Закона о јавним набавкама са потенцијалним елементима казног дјела надлежним тужилаштвима на даље поступање. У 2023. години запримили смо повратне информације од надлежних тужилаштава у вези са нашим пријавама из претходних година како слиједи:

- Донесене су 2 наредбе о неспровођењу истраге по пријавама из 2020.год.,
- 2 наредбе о неспровођењу истраге по пријавама из 2021.год.,
- 6 наредби о неспровођењу истраге по пријавама из 2023.год.
- у 1 случају добили смо информацију да се води истрага по нашој пријави из 2020.године.

У свих 10 Наредби о неспровођењу истраге наведено је да из пријаве и пратећих списка произилази да пријављено дјело није казно дјело. У неким случајевима су навели да се евентуално ради о прекршају.

Прекршајни поступци које је покретала и водила Агенција за јавне набавке указали су на потребу за едукацијом кадрова у области јавних набавки, с посебним освртом на едукацију вишег и високог менаџмента у уговорним органима, укључујући дио едукације који се односи на сукоб интереса из члана 52. Закона, јер у том дијелу је потенцијални ризик за коруптивне радње. Агенција је у 2023. години реализирала надлежност из члана 116. Закона. Оно што је потребно нагласити да и у 2023. години уговорни органи „понављају“ грешке, те након више од 10 година од првог информационог система кроз који су се објављивала обавјештења о додјели уговора, односно достављали извјештаји, уговорни органи и даље гријеше, односно пропуштају рок у којем могу објавити обавјештење о додјели уговора, те је Агенција поднијела више захтјева за покретање прекршајног поступка по том основу. Агенција је послове и активности везано за прекршајне поступке у протеклом периоду обављала са недовољном кадровском и материјалном капацитираношћу, јер поред реализације надлежности из члана 92. став (3) Закона, прекршајни поступци захтјевају и упошљавање додатних одговарајућих кадрова, као и материјалне ресурсе

(за трошкове службених путовања, хотелског смјештаја, трошкови горива, употребу личног возила, и др.).

Такође, у Правилнику о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста Агенције за јавне набавке немају дефинисани послови везано за прекршајне поступке као и кривичне пријаве. Наиме, Правилник о унутрашњој организацији Агенције за јавне набавке који је на снази, усвојен је 01-50-430-6/08 од 24.04.2008. године са 3 измјене и допуне, које нису обухватиле и надлежност Агенције дефинисаних Законом из 2014. године, у дијелу прекршајних пријава. Приједлог новог Правилника о унутрашњој организацији је у процедури од 2014. године и до данас није усвојен.

Препорука:

Усвојити нови Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста, те извршити кадровску попуњеност у Агенцији за јавне набавке Босне и Херцеговине и обезбједити материјална средства потребна за вођење прекршајних поступака.

Превентивне и едукативне мјере које су биле примарни циљ праћења поступака јавних набавки појачати на начин да се уговорни органи упозоре, односно поуче о правилном поступању, а у случају понављања повреда Закона и/или подзаконских аката, примјенити репресивне мјере, у циљу смањења степена корупције у јавним набавкама.

5. Нетранспарентни поступци јавне набавке

Законом о јавним набавкама су дефинисане двије врсте нетранспарентних поступака јавне набавке. Преговарачки поступци без објаве обавјештења, као нетранспарентни поступци се могу примјенити изузетно, и то у случајевима када су испуњени услови за примјену ове врсте поступка јавне набавке. Директни споразум је поступак набавке мале вриједности и може се примјенити за набавку робе, услуга или радова чија је процијењена вриједност једнака или мања од износа од 6.000,00 КМ, при чему ни укупна процијењена вриједност истоврсних набавки на годишњем нивоу није већа од 10.000,00 КМ. Ризик у примјени поступка директнг споразума је смањен увођењем могућности провођења ове врсте поступка јавне набавке, почев од јанура 2023.године.

5.1. Преговарачки поступци без објаве обавјештења у 2023. години

У 2023. години кроз поступак праћења уочено је да уговорни органи примјењују ову врсту поступка и онда када нису испуњени услови за примјену. У 2023. години у Босни и Херцеговини је закључено 1123 уговора и/или оквирни споразум⁶, путем преговарачког поступка без објаве обавјештења, што представља незнатно повећање броја закључених уговора у односу на 2022. годину. Такође, и вриједносно је дошло до повећања у односу на 2022.годину. Један од разлога повећања преговарачких поступака без објаве обавјештења је и примјена Закона о измјенама и допунама Закона о јавним набавкама. Наиме, прије почетка примјене Закона о измјенама и допунама Закона о јавним набавкама, природни и законски монополи су били изузети од примјене Закона, а брисањем те одредбе, законски и природни монополи, у случајевима који представљају ексклузивно право, проводи се преговарачки поступак без објаве обавјештења из члана 21. став (1) тачка ц) Закона. Чињеница да одредба која је брисана није била у складу са Директивама ЕУ, али је и чињеница да у Босни и Херцеговини још увијек тржиште тзв.“монополским“ услугама није уређено. Нпр. услуге водовода, набавке електричне енергије, гаса, службених гласника и сл., биле су изузете, а сада се мора провести поступак набавке. Ако један водовод дјелује на подручју једне општине, или кантона, он има монопол, те су уговорни органи принуђени да проводе преговарачке поступке без објаве обавјештења. У наставку овог

⁶ Број уговора је без уговора унутар оквирних споразума

Извјештаја се презентују показатељи по члановима Закона који дефинишу преговарачки поступак без објаве обавјештења, као и уоченим трендовима овог праћења.

*Упоредни приказ закључених уговора за 2019, 2020, 2021, 2022 и 2023 годину
за преговарачке поступке без објаве обавјештења*

Година	Број уговора	Вриједност уговора/оквирних споразума
2019	1546	242.566.812,65
2020	2062	190.593.884,39
2021	1239	334.814.397,48
2022	1101	296.146.345,83
2023	1123	308.889.471,96



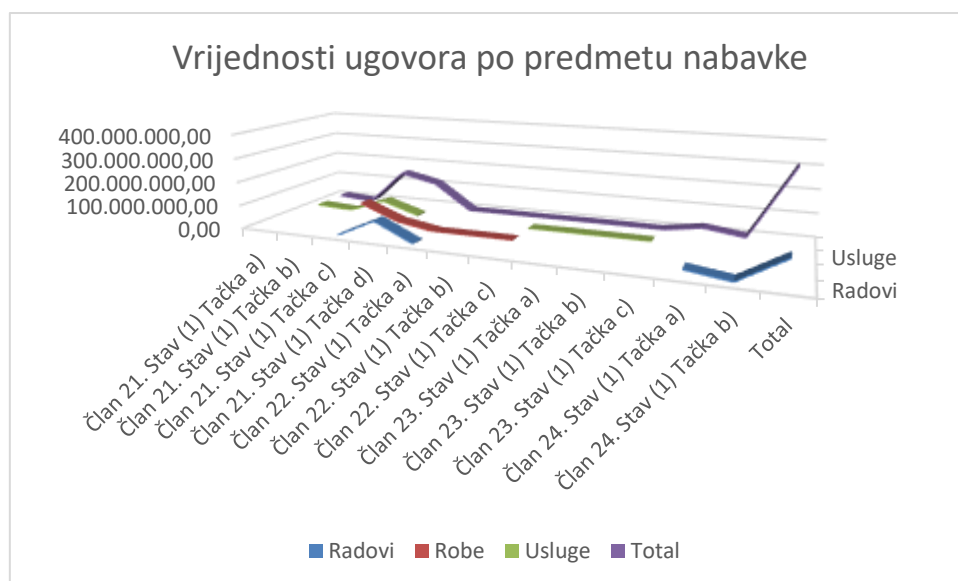
Ниво власти	Вриједност уговора/оквирног споразума
Дистрикт	704.366,66
Држава	6.405.183,83
Ентитет	274.408.761,09
Град	6.516.956,76
Кантон	11.299.001,39
Општина	9.555.202,23
Тотал	308.889.471,96

У децембру 2022. године ступио је на снагу Закон о измјенама и допунама Закона о јавним набавкама („Службени гласник Босна и Херцеговина“ 59/22), којим законом је, уз кључну улогу Агенције, испуњен један од 14 приоритета за приступање Босне и Херцеговине Европској унији, а који у једном дијелу мијења поступање уговорних органа у случају примјене члана 21. став (1) тачка ц) Закона (ексклузивна права), на начин да су обавезни објавити информацију у случају примјене преговарачког поступка без објаве обавјештења из члана 21. став (1) тач.а), б) и ц) Закона на Порталу јавних набавки. На тај начин се уводи транспарентност у нетранспарентне поступке, а што даје прилику и другим понуђачима да могу учествовати у поступку јавне набавке. У 2023. години, Агенција је поднијела 4 прекршајне пријаве због повреде одредбе члана 21. став (8) тачка ц) Закона.

Везано за непредвиђене и додатне радове, потребно је наставити пратити ове поступке, и то на начин да се дјелује едукативно, те да се указује на значај квалитетне припреме пројектне документације.

Из анализе наведених показатеља, уочава се да је преговарачки поступак без објаве обавјештења „из разлога хитности“ други по вриједносној заступљености у 2023. години. Један од разлога за примјену преговарачког поступка без објаве обавјештења из члана 21. став (1) тачка д) Закона о јавним набавкама је неблаговремено покретање једног од транспарентних поступака јавне набавке, те у случају изјављење жалбе, уговорни органи су примјењивали преговарачки поступак јавне набавке, како би премостили период до рјешења по жалби и закључивања уговора. Одговорност за примјену ове врсте поступка набавке сноси уговорни орган, али индиректну одговорност сноси и доносиоц буџета, односно финансијског плана. Наиме, да би се транспарентан поступак набавке мога провести правовремено, уговорни орган мора имати обезбјеђена средства. Кашњење у усвајању буџета, односно финансијског плана директно утјече на правовременост поступака набавке, односно примјену нетранспарентних поступака набавке, а на крају и на реализацију планираних набавки. У 2023. години Агенција је поднијела 4 прекршајне пријаве због повреде одредбе члана 21. став (1) тачка д) Закона.

Члан Закона	Радови	Робе	Услуге	Тотал
Члан 21. став (1) тачка а)	978.560,67	1.967.224,51	9.712.980,00	12.658.765,18
Члан 21. став (1) тачка б)			31.270,00	31.270,00
Члан 21. став (1) тачка ц)	665.957,50	91.574.433,03	58.692.747,65	150.933.138,18
Члан 21. став (1) тачка д)	77.610.377,95	28.277.507,82	7.892.562,01	113.780.447,78
Члан 22. став (1) тачка а)	19.854,75	98.341,00		118.195,75
Члан 22. став (1) тачка б)		552.505,40		552.505,40
Члан 22. став (1) тачка ц)		4.399,40	78.532,00	82.931,40
Члан 23. став (1) тачка а)			889.656,63	889.656,63
Члан 23. став (1) тачка б)			1.015.382,89	1.015.382,89
Члан 23. став (1) тачка ц)			70.737,00	70.737,00
Члан 24. став (1) тачка а)	26.118.240,74	24.707,79		26.142.948,53
Члан 24. став (1) тачка б)	2.613.493,22			2.613.493,22
Тотал	108.006.484,83	122.499.118,95	78.383.868,18	308.889.471,96



Ако посматрамо податке у погледу вриједности закључених уговора након проведених преговарачких поступака без објаве обавјештења, по члановима Закона којим је дефинисана ова врста поступка јавне набавке, уочава се да је примјена члана 21. став (1) тачка ц) Закона, која дефинише ексклузивитет (када се из суштинских, доказивих техничких или умјетничких разлога, или из разлога који се односе на заштиту ексклузивних права, уговор може додијелити само одређеном добављачу) вриједносно највећа и најзаступљенија. Надаље се уочава да ова одредба Закона се највише односи на набавку роба, а што би могло бити погрешно, јер је јако мало роба које имају статус „ексклузивитета“. Стога, у наредном периоду ће се пратити преговарачки поступци без објаве обавјештења за робе, у мјери коју буду допуштали кадровски капацитети у Агенцији.

Члан закона	Број уговора	Вриједност уговора/оквирног споразума
Члан 21. став (1) тачка а)	32	12.658.765,18
Члан 21. став (1) тачка б)	2	31.270,00
Члан 21. став (1) тачка ц)	366	150.933.138,18
Члан 21. став (1) тачка д)	454	113.780.447,78
Члан 22. став (1) тачка а)	2	118.195,75
Члан 22. став (1) тачка б)	17	552.505,40
Члан 22. став (1) тачка ц)	2	82.931,40
Члан 23. став (1) тачка а)	6	889.656,63
Члан 23. став (1) тачка б)	19	1.015.382,89
Члан 23. став (1) тачка ц)	2	70.737,00
Члан 24. став (1) тачка а)	197	26.142.948,53
Члан 24. став (1) тачка б)	24	2.613.493,22
Тотал	1123	308.889.471,96

Такође, из поређења са подацима за 2022.годину, уочава се да је дошло до пораста броја уговора, као и укупне вриједности за додатне радове. Додатни и непредвиђени радови су и даље „слаба“ тачка система јавних набавки, због лоше пројектне документације, па и индиција о постојању спреге између актера у великим пројектима за извођење радова.

Члан по нивоу власти	Број уговора	Вриједност уговора/оквирног споразума
Члан 21. Став (1) Тачка а)	32	12.658.765,18
Држава	2	81.269,82
Ентитет	18	11.239.557,61
Град	1	17.081,00
Кантон	7	762.335,29
Општина	4	558.521,46
Члан 21. Став (1) Тачка б)	2	31.270,00
Кантон	2	31.270,00
Члан 21. Став (1) Тачка ц)	366	150.933.138,18
Дистрикт	11	304.005,20
Држава	34	4.571.249,88
Ентитет	142	136.550.322,28
Град	39	2.433.260,85
Кантон	76	4.422.513,99
Општина	64	2.651.785,98
Члан 21. Став (1) Тачка д)	454	113.780.447,78
Дистрикт	7	329.216,70
Држава	341	1.577.140,63
Ентитет	51	105.744.781,94
Град	8	630.251,49
Кантон	7	3.503.599,94
Општина	40	1.995.457,08
Члан 22. Став (1) Тачка а)	2	118.195,75
Ентитет	1	98.341,00
Кантон	1	19.854,75
Члан 22. Став (1) Тачка б)	17	552.505,40
Ентитет	11	384.333,83
Град	2	16.864,00
Кантон	4	151.307,57
Члан 22. Став (1) Тачка ц)	2	82.931,40
Држава	1	78.532,00
Општина	1	4.399,40
Члан 23. Став (1) Тачка а)	6	889.656,63
Град	3	532.000,00
Општина	3	357.656,63
Члан 23. Став (1) Тачка б)	19	1.015.382,89
Ентитет	13	945.900,53
Град	3	52.895,36
Кантон	1	9.900,00

Општина	2	6.687,00
Члан 23. Став (1) Тачка ц)	2	70.737,00
Општина	2	70.737,00
Члан 24. Став (1) Тачка а)	197	26.142.948,53
Дистрикт	2	71.144,76
Држава	1	96.991,50
Ентитет	51	17.456.728,33
Град	41	2.214.906,21
Кантон	25	2.398.219,85
Општина	77	3.904.957,88
Члан 24. Став (1) Тачка б)	24	2.613.493,22
Ентитет	16	1.988.795,57
Град	7	619.697,85
Општина	1	4.999,80
Гранд Тотал	1.123	308.889.471,96

У табели изнад презентовани су показатељи закључених уговора/оквирних споразума у 2023. години, по члановима Закона, броју и вриједности закључених уговора/оквирних споразума по нивоима власти у Босни и Херцеговини. Из наведених података може се закључити да се трендови понављају.

Препорука:

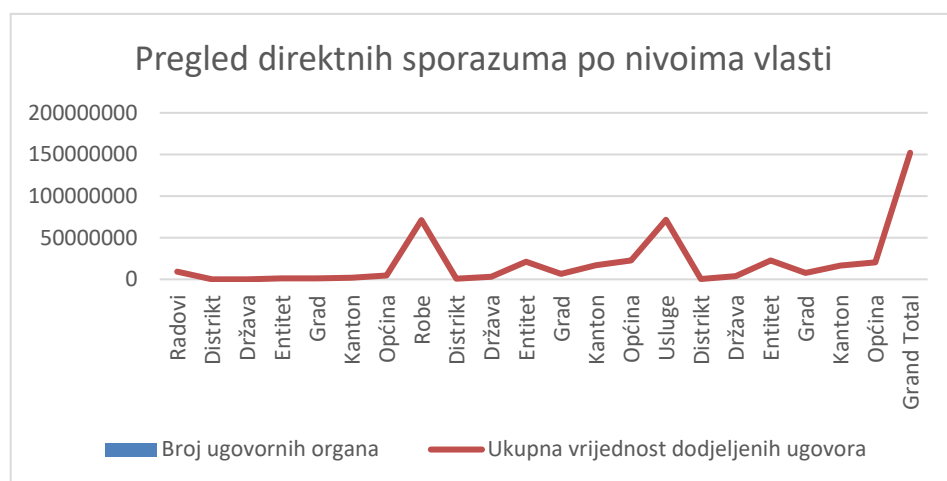
Наставити пратити примјену преговарачких поступака без објаве обавјештења, у оквиру расположивих кадровских ресурса Агенције, те кроз праћења дјеловати едукативно на уговорне органе, кроз обуке службеника за јавне набавке и објаве ставова које припреми Агенција.

Наставити подносити захтјеве за покретање прекршајних поступака у свим случајевима за које Агенција има доказе о почињеном прекршају.

5.2. Поступци директног споразума у 2023. години

Ниво власти/ предмет набавке	Број уговорних органа	Укупна вриједност додјељених уговора
Радови	2269	9.295.826,74
Дистрикт	5	20.083,34
Држава	49	159.192,89
Ентитет	349	1.293.851,55
Град	270	1.182.556,82
Кантон	471	1.877.198,03
Општина	1125	4.762.944,11
Робе	57712	71.134.803,92
Дистрикт	514	604.521,46
Држава	3073	3.160.790,47

Ентитет	17411	21.300.255,23
Град	4985	6.413.369,25
Кантон	13471	16.953.483,29
Општина	18258	22.702.384,22
Услуге	71762	71.621.950,52
Дистрикт	443	432.552,69
Држава	5051	3.930.822,69
Ентитет	20594	22.545.011,00
Град	6365	7.816.206,42
Кантон	21314	16.400.844,97
Општина	17995	20.496.512,75
Тотал	131743	152.052.581,18



Интересантно је да у поступцима набавке путем директног споразума за робе и радове вриједносно су најзаступљеније општине. То указује на чињеницу да управо на општинском нивоу је највећи број уговорних органа у којима је општина оснивач, и који имају мале буџете за набавке, као и недовољне кадровске ресурсе. Стога је нужно да Агенција дјелује едукативно и промовише заједничке набавке за уговорне органе чији су оснивачи општине и/или кантони у ФБосни и Херцеговини. Такође, ентитети су додјелили вриједносно највише уговора за услуге путем директних споразума, те је у Федерацији Босне и Херцеговине додјељено уговора за услуге путем директног споразума у 2023. години 7095, док је у Републици Српској додјељено 12830 уговора⁷.

У 2023. години 43 уговорна органа су прекорачила вриједност за директни споразум. Наиме, Законом о измјенама и допунама Закона о јавним набавкама из 2022. године, дошло је до измјена и код примјене директног споразума, гдје је дата могућност да уговорни орган планира набавку до 6.000,00 КМ без ПДВ-а, али ако му се укаже потреба за исти предмет набавке у једној календарској години, може још додатно набавити за 4.000,00 КМ без ПДВ-а, односно да збир не може прећи 10.000,00 КМ без ПДВ-а. Уговорни органи са малим буџетима и малим бројем упослених, и поред објављеног става на интернет страници Агенције, као и дистрибуирано различитим каналима комуникације са уговорним органима (<https://www.javnenaabavke.gov.ba/bs-Latn-BA/articles/168/primjena-odredbe-clana-87-stav-3-zakona-o-javnim-nabavkama>), нису правилно примјењивали одредбу Закона, те је Агенција у прво вријеме дјеловала едукативно. Такође, у процесу праћења када је информациони систем достављао обавјест о прекорачењу вриједносног разреда за директни споразум, уговорни органи

⁷ Подаци са Портала јавних набавки

су приликом уноса унијели погрешну вриједност (што се доказивало уговором или рачуном, као прилогом уз изјашњење), те су урађене исправке уколико није протекао рок за исправку. У случајевима гдје су уговорни органи понављали грешку и поред едукативног дјеловања Агенције, Агенција је поднијела прекршајне пријаве.

Препорука:

Наставити пратити примјену преговарчких поступака без објаве обавјештења и директних споразума у оквиру расположивих кадровских ресурса Агенције, те кроз праћења дјеловати едукативно на уговорне органе, кроз обуке службеника за јавне набавке и објаве ставова које припрема Агенција. Канцеларијаи за ревизију на свим нивоима власти да указују уговорним органима да у поступцима директног споразума, користе Портал јавних набавки. У случају понављања грешака, подносити прекршајне пријаве у свим случајевима за које је Агенција надлежна и има доказе о почињеном прекршају.

6. Закључак

Систем јавних набавки у периоду који је обухваћен овим извјештајем показује одређене трендове. Анализом представљених показатеља, као и праћења у 2023. години, односно првој години примјене Закона о измјенама и допунама Закона о јавним набавкама, уочено је слиједеће:

1. Неблаговремено усвајање и објављивање планова набавки због неправовременог усвајања буџета/финансијског плана, а што утјече на правовремено покретање поступака јавних набавки, те ни редефинисање планирања не показује знакове побољшања у овом сегменту система јавних набавки,
2. Преговарачки поступци без објаве обавјештења показују тренд благог пораста у односу на 2022.годину, а што се доводи у директну везу са брисањем одредбе која се односила на природне и законске монополе,
3. Још увијек је висок број недостављења извјештаја о окончању поступка јавних набавки,
4. Репресивно дјеловање кроз покретање прекршајних поступака, даје очекиване резултате иако су казне које изричу судови у Босни и Херцеговини ниске, те у наредном периоду појачати едукативну и превентивну улогу Агенције за јавне набавке,
5. У предметима који су достављени надлежним тужилаштвима, у већини случајева Агенција је обавјештена да нема елемената кривичног дјела, те да се евентуално ради о прекршају, а у међувремену је наступила застара прекршајног гоњења,
6. Флукуација кадрова на пословима јавних набавки се наставља те увођење службеника за јавне набавке, којег сертификаира Агенција, као и интерних правилника уговорног органа, још увијек не даје очекиване резултате у погледу унапређења система јавних набавки,
7. Приликом припреме новог текста закона или измјена и допуна важећег Закона о јавним набавкама, посебну пажњу посветити сегментима који су предмет овог извјештаја, као и степену развоја тржишта у Босни и Херцеговини.

Дакле, као основне слабости, уочене у праћењу поступака јавних набавки у 2023.години, са разлозима за уочена поступања, те препорукама за отклањање уочених слабости, наводимо како слиједи:

<i>Редни број</i>	<i>Уочене слабости у систему јавних набавки</i>	<i>Разлози</i>	<i>Препорука</i>
1.	Неблаговремено усвајање и објављивање планова набавки	Неблаговремено усвајање буџета /финансијских планова	Уговорни органи требају имати активнију улогу кроз иницирање и подсјећање на правовремено усвајање

			бюдета / финансијских планова
2.	Недовољна едукованост кадрова, посебно у сегменту познавања предмета набавки, а што је нарочито изражено код уговорних органа са мањим буџетима и слабијом кадровском оспособљеношћу	Изостанак континуиране едукације кадрова, као и недовољно познавање предмета набавке,	Организовати централне набавне органе за предмете које набавља већи број уговорних органа
3.	Забрањени споразуми понуђача у поступцима јавних набавки	Подјељеност тржишта, договарање понуђача, непостојање интерних механизма за спречавање забрањених споразума и непријављивање забрањених споразума од стране уговорних органа надлежној институцији	Обавјестити КонкурENCIЈСКО вијеће Босне и Херцеговине
4.	Поступања понуђача у току и након окончане е-аукције	Изостанак тржишног такмичења и несанкционисање понуђача за злоупотребе е-аукције	У новом тексту закона предвидјети прекршајну одговорност понуђача
5.	Примјена преговарачких поступака без објаве обавјештења	Неблаговремено покретање поступака набавке, неоправдана примјена преговарачког поступка без објаве обавјештења	Повећати казне за примјену преговарачких поступака без објаве обавјештења, и то за одговорна лица у уговорним органима