**ИЗВЈЕШТАЈ О ПРАЋЕЊУ ПОСТУПАКА ЈАВНИХ НАБАВКИ ЗА 2021.ГОДИНУ**

**Април 2022. године**

**Садржај**

1. **Увод**
2. **Праћење система јавних набавки**
3. **Показатељи праћења поступака јавних набавки**
4. **Уочене слабости уговорних органа и понуђача/кандидата**
5. **Прекршајни поступци**
6. **Праћење преговарачких поступка без објаве обавјештења**
7. **Остале активности у праћењу поступака јавних набавки**
8. **Закључци**
9. **УВОД**

Праћење поступака јавних набавки у 2021. години не посматра се само са аспекта примјене процедура јавних набавки, већ укупног система, који зависи од низа других прописа и дирекно или индиректно имају утицај на систем јавних набавки у Босни и Херцеговини.

Јавне набавке, као високо децентрализован систем, одговорност је „делегирао“ на уговорне органе који су обавезни примјењивати прописе о јавним набавкама. Управо тај високи степен децентрализованости система указао је да девијације у систему јавних набавки су у директној вези са више фактора, као што су степен едукованости у овој области, недовољно познавање материјалних прописа у вези са предметом набавке, а што све у цјелини утиче на правилно и законито вођење укупног процеса јавних набавки у Босни И Херцеговини.

Дефиниција ОЕЦД - СИГМА везано за мониторинг јавних набавки наводи да „Мониторинг јавних набавки је свако систематско посматрање система јавних набавки, које се проводи на један кохерентан начин у циљу процјењивања како систем функционише и како се развија током времена, да би се установило да ли је постигнуто жељено (циљно) стање које су дефинисали креатори политика.“[[1]](#footnote-1). У дефинисању политика система јавних набавки, битно је направити разлику између „праћења“ система и „надзора“. Јер надзор може пружити одређене информације, али сам по себи не може утврдити да ли су циљеви испуњени и да ли су стандарди остварени.

Стога праћење појединачних поступака јавних набавки, а које проводе уговорни органи у Босни и Херцеговини, треба да представи слику система јавних набавки и одговори на остварење циљног стања утврђеног од стране креатора политика.

1. **Праћење система јавних набавки**

Праћење система јавних набавки у Босни и Херцеговини је усаглашено са чланом 83. Директиве ЕУ број 2014/24, којим је дефинисан систем надзора држава чланица.

У складу са чланом 92. став (3) тачка е) Закона о јавним набавкама (''Службени гласник БиХ'', број: 39/14), (у даљем тексту: Закон), надлежност Агенције за јавне набавке БиХ (у даљем тексту: Агенција) је успостављање система за праћење поступака којег проводе уговорни органи за набавку робе, услуга и радова, с циљем едукације и отклањања уочених неправилности у појединачним поступцима јавних набавки**.** Примјеном Правилника о праћењу поступака јавне набавке(„Службени гласник БиХ“, број: 72/16), систем праћења примјене Закона и подзаконских аката у Босни и Херцеговини је испитивање усклађености појединачних поступака јавне набавке које проводе уговорни органи.

Циљ праћења поступака јавних набавки у 2021. години је утврђивање стања у систему јавних набавки, с аспекта идентификовања неправилности које се понављају од стране уговорних органа, те предузимање мјера и активности од стране Агенције, како би се унапредио систем јавних набавки кроз смањивање повреда принципа јавних набавки, као и одредби Закона и подзаконских аката,

Агенција је у 2021. години наставила са програмским праћењем нетранспарентних поступака јавних набавки, посебно преговарачког поступка без објаве обавјештења. Посебни аспекти праћења у 2021. години, заснoвали су се на показатељима доступним на Порталу јавних набавки, као и на критеријумумима праћења, који били су усмјерени на тежину неправилности, набавке велике вриједности и фазу у којој је неправилност уочена, као и правни основ за примјену ове врсте поступка. Наиме, преговарачки поступак без објаве обавјештења је нетранспарентан поступак јавне набавке и као такав је потенцијално најизложенији за злоупотребе и корупцију.

У 2021. години, Агенција је као резултат праћења, наставила подносити захтјеве за покретање прекршајних поступака, као и достављати одређене предмете надлежним тужилаштвима у случајевима када је кроз праћење утврђено да уговорни органи понављају грешке, посебно код набавки веће вриједности, односно учесталости грешака. 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, и то у дијелу потенцијалних ризика за коруптивне радње. Такође праћење поступака јавних набавки у 2021. години указалао је на потребу успостављања сарадње и размјене искустава са тужилаштвима и судовима у Босни и Херцеговини, надлежним канцеларијама за ревизију на свим нивоима власти као и потребу кадровског јачање Агенције у овом сегменту.

1. **Показатељи праћења поступака јавних набавки**

а) У току 2021. године 5 запослених у Агенцији је прегледало цца 30.000 различитих извора праћења и то:

- цца 25.000 различитих обавјештења на порталу јавних набавки,

- цца 1.000 интернет страница уговорних органа,

- осталие изворе праћења (НВО захтјеви, захтјеви понуђача, медији,).

У 2021. години, Агенција је поднијела 717 захтјева за праћење поступака јавних набавки, од чега је Агенција прегледом података и показатеља у информационом систему „Е-набавке“ ( у даљем тексту: Портал јавних набавки) поднијела 590 захтјева за праћење, 42 захтјева је доставио Transparency International БиХ (ТИБИХ) на основу споразума између Агенције за јавне набавке и ТИ БИХ, 3 захтјева за праћење је доставило Удружење Центар за развој медија и анализе Сарајево-ЦРМА и 82 захтјева које су доставили понуђачи, остали НВО, медији и др.

У току 2021. године Агенција је запримила 37 новинарских упита који су се односили на појединачне предмете набавке, у смислу давања мишљена да ли су поступања у складу са Законом.

У 2021. години запослени из Агенције су одговорили на 10 захтјева за мишљења министарствима унутрашњих послова у Босни и Херцеговини, као и тужилаштвима, те дали исказе пред надлежним тужилаштвима односно министарствима унутрашњих послова. Према подацима из евиденција Агенције, захтјеви су запримљени од:

* Министарство унутрашњих послова РС – 3 захтјева,
* Министарство унутрашњих послова ФБИХ-1 захтјев,
* Министарство унутрашњих послова Тузланског кантона – 1 захтјев,
* Полицијска управа Источно Сарајево -1 захтјев,
* Тужилаштво Босне и Херцеговине – 1 захтјев,
* Републичко јавно тужилаштво РС – 1 захтјев,
* Тужилаштво херцеговачко- Неретванског кантона – 1 захтјев,
* Тужилаштво Кантона Сарајево – 1 захтјев.

У 2021. години Агенција је запримила 12 захтјева Канцеларије за борбу против корупције и контролу квалитета Кантона Сарајево за праћење одређених поступака јавних набавки, те предузимање корака из своје надлежности.

Ако се има у виду чињеница да је Агенција на основу праћења, надлежна поднијети захтјев за покретање прекршајног поступка, у складу са чланом 116. Закона о јавним набавкама, онда је број запослених недовољан за већи обухват праћења, јер већи обухват праћења би резултовао подизањем квалитета едукованости кадрова у уговорним органима, као и већим обухватом процесуираних праћења.

1. **Уочена поступања код уговорних органа и понуђача**

а) Праћењем поступака јавних набавки у 2021. години, као битније слабости у уговорним органима које се понављају из године у годину су:

1. Слабости и проблеми у обезбјеђењу капацитета за обављање послова јавних набавки[[2]](#footnote-2);
2. Непостојање интерних аката у уговорним органима који би дефинисали све интерне процедуре у уговорном органу, сем оних које су дефинисане Законом и подзаконским актима;
3. У комисије за јавне набавке се именују запослени само да би се задовољила форма, а не према стварним захтјевима које дефинише Правилник о успостављању и раду комисије;
4. Непостојање интерног мониторинга у уговорном органу;
5. Изостанак експертских знања приликом дефинисања техничких спецификација које треба да омогуће једнак третман свих потенцијалних понуђача;
6. Неправовремено усвајање буџета/финансијског плана;
7. Недостављање извјештаја о завршеном поступку јавне набавке;
8. Планови набавки су непрегледни и отежан је приступ плановима набавки на интернет страницама уговорних органа.

У 2021. години наставио се тренд смањења грешака у обавјештењима о набавци до којег је дошло због увођења низа валидација у систему е-набавке, а за које је основа била у ранијим извјештајима о праћењу поступака јавних набавки, и што је за резултат имало да кроз праћење обавјештења о набавци за 2021. годину нису уочене повреде Закона, те није било процесуираних праћења од стране Агенције за јавне набавке. Међутим кроз праћење обавјештења, уочен је и један примјер лоше праксе, а то је да се у обавјештењима о набавци не наводе квалификациони услова за понуђача/кандидата, већ се наводи „као у тендерској документацији“. Иако се тендерска документација објављује истовремено са обавјештењем о набавци, тендерска документација је доступна само регистрованим корисницима система, док је обавјештење о набавци доступно свим заинтересованим (грађанима, НВО, понуђачима и сл.). Посебно је битно истаћи да навођење квалификацијских услова у обавјештењу о набавци не узрокује додатне трошкове уговорним органима приликом објаве, јер су све објаве у информационом систему „Е-набавке“ бесплатне.

Надаље, запажа се да су пропусти у поступцима набавки више интерног карактера, односно слабости у уговорним органима, али се идентификују и слабости везано за екстерне факторе (неправовремено усвајање буџета, финансијских планова) а што се директно рефлектује на правовремено и квалитетно планирање у уговорном органу. Наиме, вањски фактори директно утичу на правовремено доношење планова набавки, као и правовремено покретање појединачних поступка и додјеле уговора, те неправовремено усвање буџета или финисаисјких планова узрокује кашњењем у покретању поступака јавних набавки, а што за резултат има продужавање кориштења раније закључених уговора, као и закључивање додатних уговора тзв. Анекса уговора а које Закон не познаје.

Посматрајући показатеље везано за предмет праћења поступака јавних набавки, уочавају се сљедећи пропусти уговорних органа:

1. Хитност као разлог за примјену преговарачког поступка без објаве обавјештења није образложен у складу са условима дефинисаним у Закону,
2. „Цијепање набавки“ ради избјегавања примјене одговарајућег поступка јавне набавке,
3. Недостављање извјештаја о завршеном поступку јавне набавке.

У праћењу поступака јавних набавки уочена су и поступања понуђача која утичу на слабости система јавних набавки, и то:

1. Захтјеви понуђача за праћење поступака користе умјесто жалбе, иако се праћење не проводи уколико је изјављена жалба,
2. Недостављање доказа квалификованости у утврђеном року, а након окончаног поступка јавне набавке,
3. Одустајање од додјеле уговора након е-аукције,
4. Постојање колузије у свим појавним облицима (договарање понуђача, подјела тржишта, пратеће понуде),
5. Изјављена жалба, али се не уплати накнада за жалбени поступак.

*Препорука*:

*На уочене слабости и пропусте уговорних органа које се понављају првенствено дјеловати едукативно, кроз објаве ставова који се достављају циркуларним е-маиловима уговорним органима и објавом става на интернет страници Агенције.*

б) Анализирајући мишљења канцеларија за ревизију у Босни и Херцеговини за 2020. годину, уочава се да се примјена Закона ии подзаконских аката као и одступања, у највећем броју случајева понављају из године у годину. Наиме, евидентно је да постоји одређени напредак у прихватању препорука ревизије. Међутим и даље постоје проблеми који се понављају и који у одређеним ситуацијама зависе и од екстерних фактора, односно нису резултат погрешних поступања уговорних органа.

Као једна од примједби која се понавља из године у годину је везана за планирање јавних набавки, и то у дијелу који се односи на квалитет планирања, односно изостанак испитивања тржишта, изостанак координације код планирања унутар организационих јединица уговорног органа. Кроз извјештаје ревизија у Босни и Херцеговини такође се указује и на сљедеће слабости:

- непостојање интерних процедура у процесу јавних набавки,

- избор поступка,

- дијељење набавке,

- израда тендерске документације,

- наставак сарадње са добављачима из претходног периода,

- праћење реализације уговора.

Оно на што треба скренути посебну пажњу, ревизија истиче сљедеће:

- поједине набавке врше се без провођења прописаних поступака и процедура,

- набавке се врше на основу уговора закључених у претходним годинама,

- не врши се испитивање тржишта прије покретања поступака,

- одредбе закључених уговора нису усклађене са тендерском документацијом и понудом,

- проблеми у реализацији уговора (прекорачење рока за реализацију уговора, обрачун уговорне казне, гаранција за добро извршење уговора).

Ревизорска мишљења, као и Извјештај о праћењу поступака јавних набавки за претходне године, указали су на проблеме везано за планирање набавки и реализацију, као и доношење планова када није усвојен буџет/финансијски план, те је овај проблем обухваћен Приједлогом закона о измјенама и допунама Закона о јавним набавкама који је у парламентарној процедури.

ц) Не завршавање поступака јавних набавки и недостављање извјештаја

У 2021. години Агенција је кроз систем утврдила да у 5.732 случаја поступци јавне набавке нису завршени закључивањем уговора или поништењем поступка јавне набавке. У току праћења незавршених поступака јавних набавки утврђено је да су у 1967 случајева уговорни органи покренули поступак набавке без подјеле на лотове, али да исти нису окончани, односно да за исте нису достављени извјештаји кроз информациони систем „Е-набавке“. Надаље, 719 уговорних органа је имало на Порталу јавних набавки незавршене поступке јавних набавки који су имали подјелу на лотове. Даљим провјерама утврђено је да је дио поступака завршен у наредној години, или због жалбеног поступка или због недостатака финансијских средстава, или организационих проблема унутар уговорног органа ( напр. рад од куће, боловање)

Упућивањем захтјева за праћење уговорним органима постигао се ефекат превентивног дјеловања, јер су упозорени да необјављивање обавјештења у складу са чланом 74. Закона, односно не достављање извјештаја у складу са чланом 75. Закона. У својим одговорима су наводили разлоге којим су покушали оправдати необјављивање обавјештења, односно недостављање извјештаја. Али је кроз праћење указано на повреду одредби Закона, те да је наведено поступање је дефинисано као прекршај из члана 116. став (2) Закона, а што је било превентивно и едукативно дјеловање од стране Агенције, а у одређеним случајевима и прекршајно процесуирани.

Уочено поступање уговорних органа кроз необјављивање обавјештења, односно недостављање извјештаја се рефлектује на укупан систем јавних набавки, јер подаци у систему, који на одређени начин представљају „слику“ система су непотпуни у погледу броја закључених уговора, или поништених поступака јавне набавке, а на крају и укупног износа утрошених јавних средстава кроз систем јавних набавки.

*Препоруке:*

*Након усвајања Закона о измјенама и допунама закона о јавним набавкама посебну пажњу посветити сегменту планирања набавки, објавити на интернет страници Агенције примјере добре праксе у планирању јавних набавки, као и у сегменту обука које организује Агенција, детаљно обрађивати планирање у систему јавних набавки. Упозорити уговорне органе на потпуну примјену одредби Закона и подзаконских аката путем циркуларне поруке за све уговорне органе, као и вијест на интернет страници Агенције.*

1. **Прекршајни поступци у 2021. години**

Агенција је у 2021. години реализовала надлежност из члана 116. Закона, те је поднијела 51 захтјев за покретање прекршајног поступка.

У периоду 2019-2021. година Агенција је покренула 113 прекршајних поступака. У свим предметима прекршајних поступака покренутим у 2019, 2020 и 2021. години, укупно је изјављено 9 жалби, од којих је у свим случајевима потврђена одлука првостепеног суда и то:

* 5 случајева потврђено да је окривљени крив,
* 2 случаја потврђено рјешење првостепеног суда да се захтјев за покретање прекршајног поступка одбија,
* 2 случаја гдје је поступак обустављен,
* 1 случај гдје је наступила застара вођења прекршајног поступка, због непоступања суда по благовремено поднесеној прекршајној пријави.

У 51 захтјеву за покретање прекршајног поступка у 2021. години, као резултат праћења поступака, правни основи су били сљедећи:

* 9 предмета у којим је прекорачен вриједносни разред за ту врсту поступка јавне набавке (набавке мале вриједности) ;
* 7 случајева гдје је проведен преговарачки поступак без објаве обавјештења, иако нису били испуњени услови за примјену ове врсте поступка јавне набавке,
* 9 случајева гдје је уговорни орган дијелио предмет набавке у циљу избјегавања примјене одговарајуће врсте поступка јавне набавке (тзв. цијепање набавки),
* 2 случаја гдје је примјењено изузеће иако нису били испуњени услови за примјену члана 10. Закона,
* 24 случаја гдје уговорни органи нису доставили извјештаје за набавке већих вриједности или нису доставили извјештаје за више окончаних поступака набавке.

У 2021. години, кроз праћење поступака јавних набавки, Агенција је у 2 случаја имала основану сумњу да је почињено кривично дјело, те је предмете доставила тужилаштвима на надлежност.

У 2021. години судови у Босни и Херцеговини су ријешили укупно 35 предмета и то:

* 6 прекршајних захтјева из 2019. године,
* 18 прекршајних захтјева из 2020. године,
* 9 прекршајних захтјева из 2021. године,
* 2 случаја гдје је надлежно тужилаштво обуставило истрагу.

Надаље, окривљени (уговорни орган и/или одговорно лице у уговорном органу) у ријешеним предметима у 2021. години, оглашени су кривим због сљедећих повреда Закона и то:

* 1 рјешење због повреде члана 14.став (4) Закона, односно због прекорачења вриједносног разреда, а што је кажњиво по члану 116. став (1) тачка а) Закона;
* 5 рјешења због повреде члана 15.став (6) Закона, због цијепања набавки, а што је кажњиво по члану 116. став (1) тачка ц) Закона;
* 1 рјешење због повреде члана 17.став (2) Закона, због необјављивања плана набавки, а што је кажњиво по члану 116. став (2) тачка р) Закона;
* 4 рјешења због повреде члана 21. став(1) тачка д) Закона, због преговарачког поступка без објаве обавјештења због хитности, иако нису били испуњени услови за примјену ове врсте поступка јавне набавке, а што је кажњиво по члану 116. став (2) тачка д) Закона;
* 2 рјешења због повреде члана 22 став (1) тачка б) Закона, додатних набавки роба, иако нису били испуњени услови за примјену ове врсте поступка јавне набавке, а што је кажњиво по члану 116. став (2) тачка д) Закона;
* 3 рјешења због повреде члана 23. став (1) тачка б) Закона, због додатне набавке услуга, иако нису били испуњени услови за примјену ове врсте поступка јавне набавке, а што је кажњиво по члану 116. став (2) тачка д) Закона;
* 2 рјешења због повреде члана 65. Закона, јер је уговорни орган додјелио уговор понуђачу који није ни учествовао у е-аукцији и био је најскупљи од свих пристиглих понуда, а критеријум за додјелу уговора је био најнижа цијена, а што је кажњиво по члану 116. став 82) тачка а) Закона;
* 2 рјешења због повреде члана 70. Закона због необјављивања одлука, а што је кажњиво по члану 116. став (2) тачка х) Закона;
* 4 рјешења због повреде члана 75 став (2) Закона, због недостављања извјештаја о додјељеном уговору, односно завршеном поступку јавне набавке, а што је кажњиво по члану 116. став (2) тачка п) Закона;
* 2 рјешења због повреде члана 87.став (2) Закона, због прекорачења вриједносног разреда у поступку конкурентског захтјева за достављање понуда, а што је кажњиво по члану 116. став (1) тачка а) Закона;
* 7 рјешења због повреде члана.87. став (3) Закона, због прекорачења вриједносног разреда, у поступку набавке путем директног споразума, а што је кажњиво по члану 116. став (2) тачка а) Закона.

Због недостатка финансијских средстава (неусвајање буџета за 2021. годину) Агенција је наишла на низ потешкоћа у реализацији ове надлежности, јер због недостатка кадрова и средстава, направљена је прерасподјела запослених на начин да најближа локација (сједиште или филијале) приступају усменим претресима на судовима, а гдје у већини случајева обрађивач предмета није приступио усменом претресу. Ако Агенција у прекршајним поступцима има улогу тужиоца (а обрађивач предмета има улогу тужиоца), онда, у складу са судском праксом, Агенцију би требало да представља обрађивач предмета. Стога ће Агенција и у наредном периоду реализовати ову надлежност са ограниченим капацитетима, док се не испуне услови за кадровско и финансијско јачање Агенције.

1. **Преговарачки поступци без објаве обавјештења**

Преговарачки поступак без објаве обавјештења је нетранспарентан поступак јавне набавке, који се може проводити само у случајевима који су дефинисани Законом о јавним набавкама. Битно је нагласити да услови за примјену ове врсте поступка јавне набавке су строги, и у сваком од случајева потребно је да буде испуњено кумулативно више услова, да би се примјенио овај поступак. Међутим, кроз поступак праћења уочено је да уговорни органи примјењују ову врсту поступка и онда када нису испуњени услови за примјену. Посебно треба истићи да перцепција јавности, када се ради о преговарачким поступцима без објаве обавјештења, указује на нетранспарентно трошење јавних средстава, као и фаворизовање понуђача којима се додјељују оговори овом врстом поступка.

У 2021. години у Босни и Херцеговни је закључено 1239 уговора и оквирних споразума[[3]](#footnote-3), путем преговарачког поступка без објаве обавјештења, што представља смањење броја закључених уговора у односу на 2020. и 2019. годину. Међутим, иако је закључен мањи број уговора, вриједносно је утрошено више јавних средстава у односу на 2019. и 2020. годину. Један од разлога за ово је поремећај у промету роба, услуга и радова због пандемије COVID и то не само на тржишту Босне и Херцеговини, већ глобално.

Вриједносно највећи број закључених уговора се односи на члан 21. став (1) тачка ц) Закона, који дефинише услове за примјену ове врсте поступка набавке у случају тзв. ексклузивитета, односно 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. Оно што је индикативно у овим показатељима је чињеница да су овим поступком набавке, због ексклузивитета највише набављале се робе. Овај податак може указивати на више разлога због чега су робе „ексклузивне“. Један од разлога је мало тржиште у Босни и Херцеговини, затим различити облици „овлаштених представника за Босну и Херцеговину“. Наиме, примјена ексклузивности за робе доводи у питање нарушавање принципа једнаког третмана у смислу да се провођењем ове врсте поступка потенцијално искључују понуђачи било из Босне и Херцеговине или других земаља, те је препорука да када се ради о робама широке потрошње, за коју постоји већи број понуђача, проводе један од транспарентних поступака јавне набавке.

Представљањем показатеља за преговарачке поступке без објаве обавјештења у 2021. години и даље се уочава да жалбени поступци трају дуже у односу на рокове дефинисане Законом, а што ствара проблеме у токовима снабдјевања уговорних органа за потребе које су потребне за обављање дјелатности због којих су основани. Надаље, како у примјени преговарачких поступака без објаве обавјештења преовладавају робе, повећање вриједности додјељених уговора у 2021. години потврђује да је пандемија COVID утицала на овакав тренд, како вриједносно тако и у погледу предмета набавки.

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

*Упоредни приказ закључених уговора за 2019, 2020 и 2021 годину*

*за преговарачке поступке без објаве обавјештења*

|  |  |
| --- | --- |
| **Година** | **Број уговора[[4]](#footnote-4)** |
| 2019 | 1546 |
| 2020 | 2062 |
| 2021 | 1239 |
|  |  |

Анализом података у 2021. години везано за преговарачки поступак без објаве обавјештења утврђено је да се преговарачки поступци без објаве обавјештења, према свим могућностима за примјену преговарачког поступка без објаве обавјештења, у вриједносно највећем броју случајева користио за набавку роба, а што показује слиједеца табела:

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Члан закон** | **Радови** | **Робе** | **Услуге** | **Укупно** |
| Члан 21. Став (1) Тачка а) | 4,379,128.37 | 6,483,305.65 | 5,987,521.77 | 16,849,955.79 |
| Члан 21. Став (1) Тачка б) | 1,652.74 | 249,998.40 | 38,776.00 | 290,427.14 |
| Члан 21. Став (1) Тачка ц) | 466,230.69 | 161,053,367.08 | 58,937,583.20 | 220,457,180.97 |
| Члан 21. Став (1) Тачка д) | 2,950,170.09 | 67,439,258.64 | 5,679,201.49 | 76,068,630.22 |
| Члан 22. Став (1) Тачка б) |  | 587,277.21 | 33,807.23 | 621,084.44 |
| Члан 22. Став (1) Тачка ц) |  | 848,577.00 | 5,850.00 | 854,427.00 |
| Члан 22. Став (1) Тачка д) |  | 199,620.00 |  | 199,620.00 |
| Члан 23. Став (1) Тачка а) |  |  | 938,437.00 | 938,437.00 |
| Члан 23. Став (1) Тачка б) |  |  | 2,002,812.10 | 2,002,812.10 |
| Члан 23. Став (1) Тачка ц) |  |  | 887,371.99 | 887,371.99 |
| Члан 24. Став (1) Тачка а) | 14,491,765.23 |  | 15,029.82 | 14,506,795.05 |
| Члан 24. Став (1) Тачка б) | 1,137,655.78 |  |  | 1,137,655.78 |
| **Укупно** | **23,426,602.90** | **236,861,403.98** | **74,526,390.60** | **334,814,397.48** |

*Преглед закључених уговора по нивоу власти у БиХ*

Према подацима из информационог система „Е-набавке“ од укупног броја закључених уговора 41,22% уговора су закључили ентитети и Брчко Дистрикт. Иако је државни ниво власти закључио 183 уговора, према вриједности закључених уговора то је тек 1,2% од укупно закључених уговора путем преговарачког поступка без објаве обавјештења.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Ниво уговорног органа** | **Број уговора** | **Вриједност уговора** |
| Државни ниво | 183 | 4,006,696.66 |
| Ентититетски ниво/Брчко Дистрикт ниво | 533 | 299,268,509.29 |
| Град | 98 | 7,911,190.98 |
| Кантонални ниво | 174 | 14,453,680.02 |
| Опћински ниво | 251 | 9,174,320.53 |
| **Укупно** | **1239** | **334,814,397.48** |

*Преглед закључених уговора по члановима ЗЈН,вриједности и броју уговора*

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Члан закона** | **Вриједност уговора** | **Број уговора** |
| Члан 21. Став (1) Тачка а) | 16,849,956 | 98 |
| Члан 21. Став (1) Тачка б) | 290,427 | 4 |
| Члан 21. Став (1) Тачка ц) | 220,457,181 | 497 |
| Члан 21. Став (1) Тачка д) | 76,068,630 | 300 |
| Члан 22. Став (1) Тачка б) | 621,084 | 31 |
| Члан 22. Став (1) Тачка ц) | 854,427 | 4 |
| Члан 22. Став (1) Тачка д) | 199,620 | 2 |
| Члан 23. Став (1) Тачка а) | 938,437 | 2 |
| Члан 23. Став (1) Тачка б) | 2,002,812 | 37 |
| Члан 23. Став (1) Тачка ц) | 887,372 | 9 |
| Члан 24. Став (1) Тачка а) | 14,506,795 | 217 |
| Члан 24. Став (1) Тачка б) | 1,137,656 | 38 |
| **Укупно** | **334,814,397** | **1239** |

1. Преговарачки поступак без објаве обавјештења по члану 21. Закона

Члан 21. Закона дефинише опште случајеве који се могу примјенити и на робе, и на услуге и на радове. Наиме, овим чланом Закона обухваћене су ситуације за набавку роба, услуга и радова, као и услови који морају бити испуњени да би се овај поступак могао примјенити. Примјена члана 21. став (1) тачка ц) Закона, која дефинише ексклузивитет, је најзаступљенија као правни основ за примјену преговарачког поступка без објаве обавјештења.

*Преглед уговора по члану 21. Закона и предмету набавке*

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Члан 21 Закона** | **Радови** | **Робе** | **Услуге** | **Укупно** |
| Члан 21. Став (1) Тачка а) | 4,379,128 | 6,483,306 | 5,987,522 | 16,849,956 |
| Члан 21. Став (1) Тачка б) | 1,653 | 249,998 | 38,776 | 290,427 |
| Члан 21. Став (1) Тачка ц) | 466,231 | 161,053,367 | 58,937,583 | 220,457,181 |
| Члан 21. Став (1) Тачка д) | 2,950,170 | 67,439,259 | 5,679,201 | 76,068,630 |

2) Преговарачки поступак без објаве обавјештења по члану 22. Закона

Чланом 22. Закона дефинисане су ситуације када уговорни орган може набављати робе путем преговарачког поступка без објаве обавјештења. У свим случајевима предвиђеним овим чланом Закона постављени су услови који кумулативно морају бити испуњени како би уговорни орган примјенио овај поступак набавке. Међутим, увидом у показатеље за ситуације из члана 22. Закона, уоачава се да су набављане и услуге, што је погрешно. Наиме, уговорни органи су у систем унијели три уговора закључена на основу члана 22. Закона у вриједности 32.660,00 КМ, 1.147,13 КМ и 5.850,00 КМ, иако се радило о набавци услуга, а не роба, на које се овај члан односи. У конкретним случајевима се ради о јавним предузећима и општини, односно ради се о уговорним органима који имају едуковане кадрове из области јавних набавки. Зног тога уговорни органи када уносе податке у информациони систем „Е-набавке“ морају пажљиво и тачно унијети податке.

*Преглед уговора по члану 22. Закона и предмету набавке*

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Члан 22 Закона** | **Робе** | **Услуге** | **Број уговора** |
| Члан 22. Став (1) Тачка а) |  |  |  |
| Члан 22. Став (1) Тачка б) | 587,277 | 33,807 | 31 |
| Члан 22. Став (1) Тачка ц) | 848,577 | 5,850 | 4 |
| Члан 22. Став (1) Тачка д) | 199,620 |  | 2 |

3) Преговарачки поступак без објаве обавјештења по члану 23. Закона

Члан 23. Закона дефинише ситуације када уговорни орган може примјенити преговарачки поступак без објаве обавјештења за набавку услуга, али само у случају уколико су испуњени кумулативно постављени услови за примјену овог поступка јавне набавке.

*Преглед уговора по члану 23. Закона и предмету набавке*

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Члан закон** | **Услуге** | **Број уговора** |
| Члан 23. Став (1) Тачка а) | 938,437 | 2 |
| Члан 23. Став (1) Тачка б) | 2,002,812 | 37 |
| Члан 23. Став (1) Тачка ц) | 887,372 | 9 |

4) Преговарачки поступак без објаве обавјештења по члану 24. Закона

Члан 24. Закона дефинише набавке радова путем преговарачког поступка без објаве обавјештења, када су испуњени кумулативно постављени услови. Иако су одредбе овог члана јасно и прецизно дефинисане, уочено је да се примјењује и у ситуацијама које указују на слабости у пројектовању, као и ситуације да се у току извођења радова врши измјена пројекта, а што утиче на уговорене радове, те се примјени ова одредба Закона. Због тога ће се у наредном периоду посветити посебна пажња праћењу примјене одредбе члана 24. Закона.

У примјени одредбе члана 24. Закона уочава се тренд пада броја и вриједности додјељених уговора у односу на 2020. годину, и то:

- члан 24. став (1) тачка а) Закона закључено 274 уговора укупне вриједности 16.794,184,00 КМ;

- члан 24.став (1) тачка б) закона закључено 57 уговора укупне вриједности 2.570.851,00 КМ.

*Преглед уговора по члану 24. Закона и предмету набавке*

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Члан Закона** | **Радови** | **Број уговора** |
| Члан 24. Став (1) Тачка а) | 14,491,765 | 217 |
| Члан 24. Став (1) Тачка б) | 1,137,656 | 38 |

5) Упоредни приказ праћења преговарачких поступака без објаве обавјештења

*Закључени уговори за 2019, 2020. и 2021. годину*

|  |  |
| --- | --- |
| **Година** | **Број уговора** |
| 2019 | 1546 |
| 2020 | 2062 |
| 2021 | 1239 |

|  |  |
| --- | --- |
| **Година** | **Вриједност уговора** |
| 2019 | 242,566,812.65 |
| 2020 | 190,593,884.39 |
| 2021 | 334,814,397.48 |

***Уговори закључени по члану 21.Закона за 2019,2020 и 2021. годину***

Члан 21 Закона

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Година** | **Члан 21** | **Број уговора** |
| 2019 | 222.133.822 | 1118 |
| 2020 | 164.350.195 | 1588 |
| 2021 | 313.666.194 | 899 |

Члан 22 Закона

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Година** | **Члан 22** | **Број уговора** |
| 2019 | 1.667.206 | 51 |
| 2020 | 3.623.658 | 88 |
| 2021 | 1.675.131 | 37 |

Члан 23

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Година** | **Члан 23** | **Број уговора** |
| 2019 | 4.298.279 | 73 |
| 2020 | 3.255.015 | 55 |
| 2021 | 3.828.621 | 48 |

Члан 24

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Година** | **Члан 24** | **Број уговора** |
| 2019 | 14.467.505 | 304 |
| 2020 | 19.365.015 | 331 |
| 2021 | 15.644.451 | 255 |

Програмско праћење преговарачких поступака без објаве обавјештења и прекршајно процесуирање у случајевима када нису били испуњени услови за примјену ове врсте поступка јавне набавке, резултовали су смањењем броја закључених уговора. Такође уочава се да је у 2021. години дошло до повећања вриједности закључених уговора путем преговарачког поступка без објаве обавјештења из разлога који су узроковани пандемијом Covid 19, јер је дошло до поремећаја на тржишту, те значајног пораста цијена у неким секторима (напр. сектор грађења, здрваство, ИТ индустрија, енергија и др.).

1. **Остале активности у праћењу поступака јавних набавки**

У току 2021. године реализован је пројекат „Унапређење резултата процеса ревизије“,у сарадњи са ЦЦИ и СИДА из Шведске, а који је представљала радна група сачињена од представника институција Босне и Херцеговине и то:

1. Уред за ревизију институција БиХ,
2. Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине,
3. Агенција за јавне набавке,
4. Агенција за државну службу БиХ,
5. Суд Босне и Херцеговине,
6. Тужилаштво Босне и Херцеговине,
7. СИПА.

Један од сегмената рада и планираних едукација односио се и на јавне набавке, гдје су представници Уреда за ревизију институција БиХ и Агенције за јавне набавке одржати специјалистичку обуку за представнике институција који чине радну групу. Агенција за јавне набавке је држала четверодневну обуку, која се базира на истицању критичних тачака у поступку набавке, примјени изузећа од закона и примјени нетранспарентних поступака јавних набавки и кривичним пресудама у регији које су за предмет имале јавне набавке.

Агенција је, поред споразума који је раније потписала са Transparency International БиХ, потписала и споразум са Центром за развој медија и анализе Сарајево (ЦРМА) у новембру 2021. године, што представља још један од начина подршке поступцима праћења од стране невладиног сектора.

1. **ЗАКЉУЧАК**

Систем јавних набавки у периоду који је обухваћен овим извјештајем показује одређене трендове, посебно са аспекта слабости у систему јавних набавки. Анализом представљених показатеља, као и праћења у 2021. години, уочено је сљедеће:

1. Недостављање извјештаја након окончаног поступка јавне набавке, а што је обавеза дефинисана Законом и што је прекршајно кажњиво. Наиме, недостављање извјештаја у информациони систем „Е-набавке“ утиче се на квалитет и тачност података, који су од значаја за процес придруживања Босне и Херцеговине у ЕУ. Подаци из извјештаја се представљају за сваку годину кроз извјештај о напретку Босне и Херцеговине у процесу придруживања ЕУ, и то на исти начин како те податке представљају земље чланице.
2. Необјављивање планова набавки у складу са Законом представља проблем и то с аспекта мјеста објављивања планова, који се сада објављују на интернет страницама уговорних органа, као и необјављивање планова за поступке набавки мале вриједности. Приједлогом закона о измјенама и доопунама Закона о јавним набавкама је предвиђено да се планови објављују за све поступке јавних набавки и то на Порталу јавних набавки. На тај начин сви планови набавки ће бити лако доступни на једном мјесту.
3. Додјела уговора када је прекорачен вриједносни разред за поступак који је проведен, а о чему информациони систем „Е-набавки“ аутоматски обавјештава Агенцију путем маила, након чега се ради поступак праћења. Кроз праћење уговорни орган има могућност да направи исправку, ако је грешком унио погрешан износ, а ако се не ради о грешци, онда су створени услови за покретање прекршајног поступка, а што Агенција и процесуира.
4. Успостављање сарадње са канцеларијама за ревизију у Босни и Херцеговини представља значајан корак у систему јавних набавки, у дијелу „ex post“ дјеловања, посебно у сегменту уочавања проблема на терену, као и увида ревизија у мишљења Агенције, одлуке Канцеларије за разматрање жалби, као и одлуке Суда Босне и Херцеговине.
5. Након едукативног и превентивног дјеловања у праћењима поступака јавних набавки, репресивно дјеловање кроз прекршајне поступке, као и сарадњу са тужилаштвима у Босни и Херцеговини, ствара се основа за систематичније уређење интерних процедура у уговорним органима, као и обавезно даље усавршавање кадрова који раде послове јавних набавки у уговорним органима.

Програмско праћење преговарачких поступака без објаве обавјештења, у сарадњи са невладим сектором, приказује трендове преговарачког поступка без објаве обавјештења у систему јавних набавки за период 2019-2021.година. Посебно је важно нагласити значајно смањење броја закључених уговора путем преговарачких поступака без објаве обавјештења. Показатељи за преговарачке поступке без објаве обавјештења, као програмског праћења у периоду 2019-2023.година, указују на сљедеће проблеме:

1. Преговарачки поступак без објаве обавјештења због хитности је у порасту у односу на 2019. и 2020. годину, због пандемије COVID,19.
2. Нису испуњени кумулативно постављени услови за примјену преговарачког поступка без објаве обавјештења о набавци;
3. И након престанка ванредног стања у РС и стања елементарне непогоде у ФБИХ, настављена је употреба преговарачких поступака без објаве обавјештења за набавку роба, услуга или радова, а везано за пандемију Covid 19.

Показатељи праћења поступака јавних набавки указују на велики број извора праћења ((цца. 30.000 обавјештења) и релативно ограничен број процесуираних предмета праћења поступака јавних набавки из разлога недовољне кадровске попуњености Агенције за јавне набавке. Да би Агенција приступила обради предмета праћења, потребно је вршити претраживања на Порталу јавних набавки, и то свих врста обавјештења. Ако се има у виду чињеница да је у 2021. години објављено 47319 различитих обавјештања, не укључујући извјештаје за поступке набавке мале вриједности (конкурентски захтјев за достављање понуда и директни споразум), обухват од 717 обрађених предмета праћења из различитих извора праћења је мали узорак, али довољан да се уоче слабости система и поступања уговорних органа која нису у складу са Законом и добрим праксама, односно да се уочи напредак у систему јавних набавки. Значајан напредак је остварен кроз надоградњу информационог система „Е-набавке“ и то у дијелу дефинисања рокова, као и аутоматског обавјештавања у случајевима прекорачења вриједносног разреда, неокончаног поступка јавне набавке, као и других елемената, који „ограничавају“ уговорног органа у складу са Законом и спречавају да у обавјештења уноси податке који нису у складу са Законом. Међутим, ограничени ресурси Агенције, у погледу финансијских и кадровских капацитета, примарни је разлог ограниченог броја праћења, као и покренутих прекршајних поступака. Праћење система јавних набавки, у складу и са Директивама ЕУ 24/2014 и 25/2014 указују на потребу константног праћења система, а у циљу уочавања девијација у истом и отклањања уочених девијација. На уочене слабости и девијације система јавних набавки, Агенција ће дјеловати на начин да објављује ставове на интернет страници и обавјештава уговорне органе кроз информациони систем, и кроз обуке службеника за јавне набавке да представља примјере из праксе, као „студије случаја“.

Полазећи од напријед наведеног, предлаже се Савјету министара Босне и Херцеговине, да након разматрања Извјештаја о праћењу поступака јавних набавки за 2021. годину, усвоји Извјештај о праћењу поступака јавних набавки за 2021. годину и задужи Агенцију за јавне набавке да у 2022 години заврши програмско праћење преговарачких поступака без објаве обавјештења, и у извјештају за 2022. годину представи резултате програмског праћења са препорукама за уочена поступања уговорних органа, као и приједлоге рјешења за смањење броја преговарачких поступака без објаве обавјештења. Стратешким документима Агенције дефинисати динамику потпуног успостављања е-набавки те обезбједити средства за даљу надоградњу информационог система „Е-набавке“, у дијелу подршке процесу праћења поступака јавних набавки. Агенција за јавне набавке ће Извјештај доставити Влади Федерације Босне и Херцеговине, Влади Републике Српске и Влади Брчко Дистрикта, и објавити извјештај на својој интернет страници.

1. SIGMA-Informativni dokument br.27 [↑](#footnote-ref-1)
2. Izvještaj revizije učinka „Problemi i nedostatci institucija BiH u sistemu javnih nabavki“broj 05-16-1-1263/21 o decembra 2021.godine [↑](#footnote-ref-2)
3. Уговори у оквиру оквирног споразума не улазе [↑](#footnote-ref-3)
4. Број уговора је без уговора у оквиру оквирних споразума [↑](#footnote-ref-4)