

**IZVJEŠTAJ O PRAĆENJU POSTUPAKA JAVNIH NABAVKI
ZA 2023. GODINU**

Maj 2024.godine

Sadržaj

1. Uvod i karakter nadležnosti Agencije za javne nabavke Bosne i Hercegovine u vezi praćenja postupaka javnih nabavki	3
2. Praćenje sistema javnih nabavki.....	4
2a. Planiranje i planovi javne nabavke-----	7
2b. Profesionalni žalioци-----	9
3. Saradnja sa institucijama	11
3a. Suradnja sa uredima za reviziju u Bosni i Hercegovini-----	11
3b. Suradnja sa Konkurencijskim vijećem Bosne i Hercegovine-----	13
3c. Suradnja sa ostalim institucijama u Bosni i Hercegovini-----	13
4. Prekršajni postupci i krivične prijave	14
5. Netransparentni postupci javne nabavke	17
5.1.Pregovarački postupci bez objave obavještenja u 2023. godini	17
5.2.Postupci direktnog sporazuma u 2023. godini.....	22
6. Zaključak	24
Aneks I - Pregled prekršajnih postupaka pravomoćno okončanih u 2023. godini	
Aneks II – Ugovorni organi koji su prekoračila vrijednosni razred za direktni sporazum	
Aneks III - Lista ugovornih organa koji nisu objavili plan nabavki za 2023.godinu	
Aneks IV - Lista ugovornih organa koji su kasnili sa objavom plana nabavki	

1. Uvod i karakter nadležnosti Agencije za javne nabavke Bosne i Hercegovine u vezi praćenja postupaka javnih nabavki

Javne nabavke igraju ključnu ulogu u funkcionisanju svake države, a Bosna i Hercegovina nije izuzetak. Ovo ključno područje upravljanja javnim sredstvima zahtijeva posebnu pažnju kako bi se osigurala transparentnost, konkurencija te racionalno i pravično korištenje javnog novca. Jedan od ključnih instrumenata za postizanje ovih ciljeva je praćenje javnih nabavki.

Kontrola nad javnim nabavkama pruža temelj za transparentno i odgovorno trošenje javnih sredstava. Transparentnost je ključna kako bi se osiguralo da svi učesnici imaju jednaku priliku učestvovati u nabavnim procesima. Transparentni procesi također smanjuju rizik od korupcije, čime se osigurava da se ugovori dodjeljuju na temelju kvalitete i najpovoljnije ponude poštujući načelo razmjene vrijednosti za novac.

Praćenje javnih nabavki uključuje praćenje pojedinačnih postupaka javnih nabavki, sa posebnim osvrtom na netransparentne postupke nabavki-pregovarački postupci bez objave obavještenja i direktni sporazumi. Također i izuzeća od primjene Zakona su predmet praćenja, u smislu provjere ispunjenosti uslova definisanih Zakonom, jer izuzeća moraju biti pažljivo nadgledana kako bi se izbjegla eventualna zloupotreba. Ova pitanja su od ključne važnosti jer omogućavaju fleksibilnost u situacijama gdje standardni postupci ne bi bili primjenjivi ili praktični. Praćenjem ovih aspekata, Bosna i Hercegovina može osigurati da izuzeća od primjene zakona budu opravdana i da pregovarački postupci budu transparentni i pravični.

Praćenje javnih nabavki ugovornih organa u Bosni i Hercegovini nema samo veliki značaj za državni nivo, već ima i veliki značaj i za niže nivoe vlasti, uključujući entitete, kantone, gradove i općine. Ovi nivoi također provode veliki broj postupaka javne nabavke, često s manjim proračunima i ograničenim resursima, i u određenom smislu se ugledaju na način provođenja postupaka javnih nabavki na višim nivoima.

Javne nabavke predstavljaju vitalnu kariku u funkcionisanju države, omogućavajući nesmetani tok roba, usluga i radova nužnih za pružanje ključnih javnih usluga građanima. Kroz transparentne i konkurentne postupke nabavke, osigurava se pravedna raspodjela javnih sredstava, smanjuje se rizik od korupcije te potiče ekonomično korištenje javnih resursa.

Osiguranje dosljednosti u provođenju postupaka javnih nabavki putem sistemskog praćenja i revizija ključno je za očuvanje povjerenja građana u institucije te za jačanje integriteta javnog sektora. U tom kontekstu, Agencija za javne nabavke Bosne i Hercegovine svojim aktivnostima praćenja ne samo što osigurava usklađenost sa zakonskim propisima već i promovira najbolje prakse u području javnih nabavki, doprinoseći tako ukupnom društvenom napretku i transparentnosti u javnom sektoru na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini.

Dodatno, Pravilnik o praćenju postupaka javnih nabavki uključuje i analizu izvještaja nadležnih ureda za reviziju, koji se odnose na javne nabavke, s ciljem edukacije i sprječavanja najčešćih grešaka u istima. Ova praksa omogućava da se identificirane nepravilnosti u postupcima javnih nabavki koriste kao poučna sredstva za unapređenje transparentnosti, usklađenosti s propisima te boljeg upravljanja javnim sredstvima.

U kombinaciji sa praćenjem postupaka javne nabavke koje vrši Agencija za javne nabavke Bosne i Hercegovine, izvještaji revizije pružaju sveobuhvatan pristup unapređenju sistema javnih nabavki, što rezultira boljim iskorištavanjem javnih sredstava i povećanjem povjerenja građana u transparentnost i integritet javnih institucija u Bosni i Hercegovini.

Praćenje postupaka javnih nabavki, kao nadležnost, definisana je članom 92. stav (3) tačka e) Zakona o javnim nabavkama i Pravilnikom o praćenju postupaka javnih nabavki („Službeni glasnik Bosna i Hercegovina“ br. 72/16) – u daljem tekstu: Pravilnik.

Kada Agencija utvrdi da je došlo do određenih povreda Zakona i podzakonskih akata, obraća se ugovornom organu dopisom u kojem ukazuje na učinjene nepravilnosti i nalaže da se iste otklone, ukoliko je iste moguće otkloniti u Zakonom utvrđenim rokovima. Ugovorni organ je dužan postupiti po dopisu Agencije i otkloniti nepravilnosti ukoliko je iste moguće otkloniti u Zakonom utvrđenim rokovima i o tome obavještava Agenciju najkasnije u roku od sedam dana od dana otklanjanja uočenih nepravilnosti. Međutim, ukoliko se primitak dopisa za ispravku nepravilnosti vremenski podudara sa periodom obustave postupka zbog žalbenog postupka iz članova od 94. do 114. Zakona, ugovorni organ ne postupa po dopisu Agencije ali je dužan istu izvjesiti o tome. - Agencija “podnosi prekršajnu prijavu kod nadležnog suda za prekršaje u skladu sa člankom 116. stavak (1) Zakona“. Agencija u redovitom godišnjem izvještaju o izvršenim praćenjima javnih nabavki naznačava uočene najčešće greške do kojih se došlo vršenjem praćenja te preporuke za otklanjanje istih.

S tim u vezi, u kontekstu pitanja o načinu vršenja i karakteru nadležnosti praćenja postupaka javnih nabavki treba ukazati da ova nadležnost, shodno odredbama Zakona i Pravilnika, ne uključuje ovlaštenje inspeksijskog nadzora od strane Agencije.

2. Praćenje sistema javnih nabavki

Praćenje postupaka javnih nabavki u 2023. godini se baziralo na utvrđivanju stanja u sistemu javnih nabavki, koristeći se podacima sa Portala javnih nabavki, kao i informacijama koje je Agencija zaprimala od različitih izvora. Također, pregledani su finansijski izvještaji ureda za reviziju u Bosni i Hercegovini za 2022. godinu. U toku 2023. godine 4 državna službenika u Agenciji je pregledalo cca 25.000 različitih izvora praćenja i provelo 566 praćenja i to: - 461 praćenje na osnovu informacija sa Portala javnih nabavki, i to 202 predmeta praćenja na osnovu notifikacije iz informacionog sistema ejn, od čega se 35 predmeta odnosilo na pregovarački postupak bez objave obavještenja. Ostali izvori praćenja su bili:

- nevladin sektor (10 zahtjeva Transparency International Bosna i Hercegovina),
- Ured za borbu protiv korupcije i kontrolu kvaliteta KS (17 zahtjeva),
- Ured za reviziju institucija u BOSNA I HERCEGOVINA (55 zahtjeva), i
- zahtjevi ponuđača (23 zahtjeva).

Prateći pojedinačne postupke javnih nabavki i očitovanja ugovornih organa Agencija je uočila određene loše prakse u primjeni Zakona i podzakonskih akata, te u cilju edukativnog djelovanja i pravilnog postupanja je objavila 8 stavova o pravilnoj primjeni propisa iz oblasti javnih nabavki. U cilju edukativnog djelovanja, Agencija je u 2023. godini počela sa objavom svih zaprimljenih upita i mišljenja koja je dala po zahtjevu ugovornog organa ili ponuđača.

Kroz praćenje postupaka javne nabavke u 2023. godini, Agencija je utvrdila određene devijacije u sistemu javnih nabavki, koje se kod ugovornih organa ponavljaju i to:

1. Loše planiranje javnih nabavki, veliki broj izmjena i dopuna planova nabavki, kao i loša realizacija planova¹;

Kašnjenje u usvajanju budžeta, odnosno finansijskih planova dovodi ugovorne organe u situaciju da nemaju obezbjeđeno kontinuirano snabdjevanje, odnosno da nisu u mogućnosti realizirati projekte kapitalnih investicija, te se kasni sa svim fazama u realizaciji projekata, što posljedično dovodi do nedostataka u realizaciji ugovora.

2. Neobjavljivanje obavještenja o dodjeli ugovora i nedostavljanju izvještaja u postupku javne nabavke;

Neobjavljivanje obavještenja o dodjeli ugovora predstavlja jedan od nedostataka u funkcionisanju sistema javnih nabavki. Ugovorni organi „zaborave“ objaviti dodjelu ugovora što se direktno reflektuje na statistike o utrošenim sredstvima u postupcima javnih nabavki. Analizirajući izjašnjenja ugovornih organa po ovom pitanju-prekršaju, najčešći razlozi u neobjavljivanju obavještenja su nedovoljna kadrovska popunjenost, preopterećenost uposlenih koji rade na poslovima javnih nabavki i nedovoljna educiranost službenika koji rade ove poslove. Također, neobjavljivanjem obavještenja o dodjeli ugovora, podaci o ponuđačima kojima su dodjeljeni ugovori su netransparentni, što je potencijalno rizik za sukob interesa iz člana 52. Zakona o javnim nabavkama.

3. Odustajanje ponuđača od zaključivanja ugovora, nakon okončanog postupka javne nabavke, nakon održane e aukcije i nakon odluke o izboru, izabrani ponuđač ne dostavi dokaze kvalificiranosti u roku koji definiše ugovorni organ.

Ovaj problem se kontinuirano pojavljuje, te kod e-aukcije, ponuđači snižavaju svoje ponude do nerealnih vrijednosti u odnosu na vrijednosti na tržištu, svjesni da neće biti u mogućnosti zaključiti ugovor po vrijednosti nakon okončane e-aukcije. Na taj način ponuđači zloupotrebljavaju e-aukciju, a što stvara dodatne probleme ugovornim organima, jer se na takav način odugovlači postupak nabavke i prolongira zaključivanje ugovora. Također, nedostavljanje dokaza kvalificiranosti u roku koji odredi ugovorni organ, utječe na efikasnost postupaka javnih nabavki. Ovakva postupanja mogu upućivati i na zabranjene sporazume ponuđača, što za rezultat ima usporavanje postupka nabavke i dodjelu ugovora ponuđaču koji je dao skuplju ponudu. Ovaj problem će biti predmetom narednih izmjena zakona, u dijelu prekršajnih dijela za ponuđače.

4. „Cijepanje“ javnih nabavki radi izbjegavanja provođenja odgovarajućeg postupka javne nabavke, te provođenje više postupaka direktnih sporazuma za istovrsne predmete nabavke;

„Cijepanje“ nabavki je problem kod ugovornih organa koji nemaju odgovarajuće resurse kako kadrovske, tako i materijalne, te poslove nabavki vrše ili službe za komercijalu, ili finansije, ili sekretari u ugovornim organima sa malim brojem uposlenih i malim budžetima za nabavke. U ovakvim situacijama, i pored edukativnog i preventivnog djelovanja, ni represivne mjere ne mogu unaprijediti stanje. Ono što se kroz praćenje uočava da se ne koriste alati koje osnivači tih ugovornih organa imaju, a to je provođenje zajedničkih nabavki za npr.: škole , centre za socijalni rad,centre za kulturu i sl.

¹ Izvještaji ureda za reviziju u Bosni i Hercegovini za 2022. godinu

5. Nedostatak educiranih kadrova u ugovornim organima, posebno u dijelu pripreme tehničkih specifikacija, kao sastavnog dijela tenderske dokumentacije, te izostanak angažovanja vanjskih eksperata za pripremu tehničkih specifikacija, posebno za nabavke velike vrijednosti, kao i projekte od javnog interesa;

Problem koji se kontinuirano javlja i koji do danas nije doživio neke značajnije promjene. Fluktuacija kadrova koji rade na poslovima javnih nabavki, kao i neiskazivanje interesa za obavljanje poslova javnih nabavki ukazuju da su problemi u sistemu javnih nabavki složeni i višeznačni. Naime, neusaglašenost entitetskih i kantonalnih propisa sa propisima EU, kako po horizontalnom tako i po vertikalnom nivou otežava rješavanje problema.

6. Pravna zaštita i problemi vezano za žalbeni postupak

Pitanje trenutka plaćanja naknade za žalbu se pojavilo još od početka primjene Zakona iz 2014. godine. Naime, naknada za žalbu u primjeni usporava postupke po žalbama iz razloga što su ugovorni organi po zaprimanju žalbe obavezni obustavit postupak, bez obzira da li će žalitelj uplatiti naknadu za žalbu ili ne. Jer ukoliko ugovorni organ utvrdi da žalba nije osnovana, prosljeđuje je Uredu za razmatranje žalbi, a Ured za razmatranje žalbi ukoliko žalitelj nije dostavio dokaz o uplaćenju naknade, poziva ga pismenim putem da u roku od tri dana dostavi dokaz o uplaćenju taksi. Ukoliko žalitelj ne dostavi dokaz, Ured za razmatranje žalbi donosi zaključak kojim se žalba odbacuje kao neuredna. Za to vrijeme ugovorni organ ne smije preduzimati bilo kakve radnje do zaprimanja rješenja ili zaključka URŽ-a. I upravo ovako definisanje trenutka uplate naknade za žalbu rezultiralo je pojavom „profesionalnih“ žalitelja.

7. Prekršajni postupci i pitanje nadležnosti za pokretanje istih

Članom 116. Zakona definisani su prekršajni postupci. U definisanju nadležnosti za pokretanje prekršajnih postupaka nadležnost je podijeljena između Ureda za razmatranje žalbi i Agencije za javne nabavke. U postupcima u kojima nije bila izjavljena žalba, Agencija ima nadležnost za pokretanje prekršajnog postupka. Međutim, kod definisanja opisa prekršaja, nema podijeljene nadležnosti, te se dešava da se Agencija ili Ured za razmatranje žalbi ne mogu odrediti u pogledu nadležnosti. Da li je u svakom postupku, u kojem je izjavljena žalba, Agencija nenadležna za pokretanje prekršajnog postupka, odnosno da li je Ured za razmatranje žalbi nadležan da pokrene prekršajni postupak po bilo kojem osnovu u slučaju da je u tom postupku izjavljena žalba?

Preporuka:

Obezbjediti dovoljnu kapacitiranost Agencije, kadrovski i finansijski, u dijelu praćenja postupaka javnih nabavki, jer praćenje treba da rezultira unapređenjem sistema javnih nabavki, kako u legislativnom dijelu, tako i u postupcima koji se vode pred sudovima u Bosni i Hercegovini.

Nastaviti pratiti postupanja ugovornih organa koja će za rezultat imati objavu stavova Agencije u pogledu pravilne primjene Zakona i podzakonskih akata, te ukazivati na pogrešna postupanja, a u slučaju ponavljanja grešaka koje predstavljaju povredu ZJN i podzakonskih akata, podnositi zahtjeve za pokretanje prekršajnih postupaka ili dostavljati predmete nadležnom tužilaštvu posebno u slučajevima gdje je se radi o nabavci velike vrijednosti.

2a. Planiranje i planovi javnih nabavki

Planiranje javnih nabavki kao i objava planova su u 2023. godini bili predmetom analize iz razloga što je i u prethodnim godinama, kako kroz praćenje objavljenih planova, tako i kroz finansijske izvještaje ureda za reviziju na svim nivoima vlasti, uočeno kao jedna od devijacija u sistemu javnih nabavki.

U periodu 2014-2022. godina ugovorni organi su imali obavezu da objave planove nabavki na svojim web stranicama, ukoliko posjeduju web stranicu, i praćenje objave planova, kao i izmjena i dopuna planova nabavki bilo je znatno otežano. Usvajanjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama iz 2022. godine, ugovorni organi su obavezni objaviti planove nabavki, sa svim izmjenama i dopunama na Portalu javnih nabavki, kao i privremene planove nabavki u slučaju privremenog finansiranja, kao i sve izmjene i dopune planova nabavki i to u roku od 30 dana od dana usvajanja budžeta, finansijskog plana ili donošenja odluke o privremenom finansiranju. Uvođenjem ove obaveze, planiranje nabavki je transparentno i javno dostupno svim zainteresiranim.

Objava planova nabavki sa izmjenama i dopunama je bitna i za privredne subjekte, kako bi pravovremeno mogli planirati i svoje aktivnosti. Naime, planiranje predstavlja stratešku odrednicu ugovornog organa i predstavlja posebnu fazu u projektnom menadžmentu. Međutim, ugovorni organi na svim nivoima vlasti planiranje ne vrše sistematično, sa prethodnim analizama, već se planira u najvećem broju slučajeva po principu „ad hoc“ što za rezultat ima i veći broj izmjena i dopuna planova nabavki. Prema pokazateljima izmjena i dopuna planova nabavki na lokalnom nivou, kroz anketu koju je radio UNDP u Bosni i Hercegovini² uz podršku Švedske, situacija sa izmjenama i dopunama planova u 2021. godini, je na pitanje „Koliko se često vaša institucija suočava sa potrebom da izmijeni plan nabavki?“ „slijedeća:

Više od 5 puta godišnje – 51,43%
Između 3 i 5 puta godišnje – 28,57%
Manje od 3 puta godišnje – 20,00%
Nikada 0.00%

Na Portal javnih nabavki sa 31.12.2023.. godine, planove nabavki objavilo je ukupno 2471 ugovorni organ.

U 2023. godini, na osnovu podataka sa Portala javnih nabavki, metodom slučajnog uzorka, Agencija je uočila da su ugovorni organi izmijenili planove nabavki više puta i to:

1. JP „Elektroprivreda BOSNA I HERCEGOVINA“ d.d Sarajevo, u sjedištu – 26 izmjena i dopuna plana nabavki
2. MH „Elektroprivreda RS“ matično preduzeće A.D Trebinje – 12 izmjena i dopuna
3. JP „Elektroprivreda HBHZ“ D.D Mostar- 11 izmjena i dopuna
4. JZU Univerzitetski klinički centar Tuzla – 82 izmjene i dopune
5. Rudnici mrkog uglja Banovići D.D Banovići – 21 izmjena i dopuna
6. Rudnik mrkog uglja Kakanj d.o.o – 8 izmjena i dopuna

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

7. Rudnik mrkog uglja Breza d.o.o – 2 izmjene i dopune
8. Rudnik mrkog uglja Đurđevik d.o.o -9 izmjena i dopuna
9. Z.P Rudnik i Termoelektrana Gacko A.D. -0 izmjena i dopuna
10. Ministarstvo odbrane Bosna i Hercegovina -12 izmjena i dopuna
11. Ministarstvo sigurnosti Bosna i Hercegovina – 24 izmjene i dopune
12. Ministarstvo civilnih poslova Bosna i Hercegovina-15 izmjena i dopuna
13. Agencija za identifikaciona dokumenta, evidenciju i razmjenu podataka – 11 izmjena i dopuna
14. Agencija za istrage i zaštitu (SIPA) – 42 izmjene i dopune
15. Agencija za javne nabavke Bosna i Hercegovina – 5 izmjena i dopuna
16. JP Luka Brčko – 4 izmjene i dopune
17. Ministarstvo finansija RS – 8 izmjena i dopuna
18. Federalno ministarstvo finansija (uključujući Poreznu upravu FBosna i Hercegovina i Finansijsku policiju FBosna i Hercegovina) – 67 izmjena i dopuna
19. Federalni zavod zdravstvenog osiguranja i reosiguranja – 8 izmjena i dopuna
20. Fond zdravstvenog osiguranja RS – 7 izmjena i dopuna
21. Zavod zdravstvenog osiguranja KS – 3 izmjene i dopune
22. Zavod zdravstvenog osiguranja HNK – 5 izmjena i dopuna
23. Zavod zdravstvenog osiguranja TK – 6 izmjena i dopuna
24. Zavod za zdravstveno osiguranje ŽZH – 3 izmjene i dopune
25. Grad Banja Luka – 25 izmjena i dopuna
26. Grad Mostar – 13 izmjena i dopuna
27. Grad Sarajevo – 99 izmjena i dopuna
28. Grad Bjeljina – 9 izmjena i dopuna
29. Grad Livno – 6 izmjena i dopuna
30. Grad Tuzla – 10 izmjena i dopuna
31. Općina Centar Sarajevo – 29 izmjena i dopuna
32. Općina Bugojno – 12 izmjena i dopuna
33. Općina Tomislavgrad – 22 izmjene i dopune
34. Općina Ilidža – 114 izmjena i dopuna
35. Općina Novi Travnik – 13 izmjena i dopuna
36. Opština Šamac – 20 izmjena i dopuna
37. Opština Foča – nije objavila plan nabavki za 2023. godinu na Portalu javnih nabavki
38. Opština Kotor Varoš – 15 izmjena i dopuna
39. Opština Mrkonjić Grad – 51 izmjena i dopuna
40. Opština Pale – 5 izmjena i dopuna

Također, pitanje svrsishodnosti predmeta nabavke za proces planiranja je veoma bitno, jer ugovorni organ treba da planira nabavke koje će unaprijediti poslovanje, kao i izvršavati funkcije od javnog interesa. Uvođenjem transparentnosti kroz objavu planova nabavki na Portalu javnih nabavki, svi zainteresirani imaju mogućnost uvida u planove na jednom mjestu. Ranija praksa objave na web stranicama ugovornih organa djelovala je kao da princip transparentnosti je zastupljen, međutim, realno stanje je pokazivalo da ugovorni organi na svojim web stranicama objave plan nabavki, koji je „skriven“ tako da je zahtjevalo detaljnu pretragu kako bi se pronašao plan nabavki.

Kvalitet planiranja, sa objavom planova nabavki, u direktnoj je vezi sa realizacijom planiranih aktivnosti, te pokazatelji izvršenja planova ukazuju na činjenicu kako ugovorni organi pristupaju planiranju javnih nabavki. Naime, iz finansijskih izvještaja ureda za reviziju na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini, u pojedinim slučajevima uočava se izuzetno nizak

procenat realizacije planiranih nabavki. Naime, planiranje je u direktnoj vezi sa pravovremenim usvajanje budžeta, odnosno finansijskih planova ugovornih organa, te ukoliko se ovi dokumenti usvoje sa znatnim kašnjenjem (ili neusvajanjem) donose se privremeni planovi, odnosno nema realizacije kapitalnih projekata, koji znatno utječu na stepen realizacije planiranog.

Jedan od primjera lošeg planiranja je slučaj kada se projektovala brza cesta, a ugovorni organ kao nosioc aktivnosti, zanemario je konsultacije sa lokalnim zajednicama na toj dionici, i objavio je postupak nabavke, da bi u toku postupka nabavke dobio zahtjeve lokalnih zajednica, te postupak javne nabavke je na kraju poništen, jer je nakon komunikacije sa lokalnim zajednicama kroz koje prolazi cesta, došlo do izmjena koje su utjecale i na tehničke specifikacije kao dio tenderske dokumentacije.

Nadalje, pitanje saradnje ugovornih organa, kada se planiraju određene aktivnosti na jednom području, u Bosni i Hercegovini je potpuno zanemaren. Naime, u situaciji kada se rade dugoročni planovi, za kapitalne projekte, izostanak saradnje ugovornih organa dovodi do znatnog poskupljenja nabavke. Kao primjer naveli bi projekte rekonstrukcije cesta, gdje uz rekonstrukciju ceste, mogu se raditi i zamjene vodovodnih i kanizacionih cijevi, elektrovodova, optičkih kablova, gasnih instalacija. Međutim, svaki ugovorni organ radi za sebe, te se jedna cesta kopa više puta i ponovno asfaltira više puta, što znatno poskupljuje nabavku, koja bi uz koordinaciju više ugovornih organa nabavila se po povoljnijoj cijeni.

U 2023. godini, na osnovu podataka sa Portala javnih nabavki, planove nabavki nisu objavila 503 ugovorna organa. U strukturi ugovornih organa koji nisu objavili planove nabavki za 2023. godinu najzastupljeniji su ugovorni organi sa malim budžetima i malim brojem uposlenih (npr. osnovne škole, centri za kulturu na općinskim nivoima vlasti, centri za socijalni rad, biblioteke i sl.).

Kašnjenja u objavi planova nabavki u 2023. godini na nivou Bosne i Hercegovine, entiteta, Brčko Distrikta Bosna i Hercegovina i kantona evidentirana su 94 ugovorna organa koji su navedeni u Aneksu 3 ovog izvještaja.

Preporuka: Pravovremeno planiranje nabavki je veoma bitno kako bi se projekti realizirali na vrijeme. Stoga je potrebno da se obezbijedi pravovremeno finansiranje ugovornih organa za projekte koji su definisani strateškim dokumentima. Ugovorni organi su obavezni da planiranju nabavki posvete dužnu pažnju, kako bi planovi imali što manje izmjena, te da se planirane nabavke realiziraju u što većem postotku.

2b. Profesionalni žalioци

Problem „profesionalnih žalitelja“, u prethodnom periodu, doživio je svojevrsnu eskalaciju, te je Agencija za javne nabavke Bosne i Hercegovine, u vršenju svojih nadležnosti iz člana 92. stav (3) Zakona, pokrenula aktivnosti, te dobila i prikupila informacije, saznanja i dokaze o „profesionalnim žaliteljima“. Predmetne informacije, saznanja i dokazi predstavljaju ozbiljan skup indicija da „profesionalni žalitelji“, serijskim izjavljivanjem žalbi kod različitih ugovornih organa, na različite postupke i predmete nabavki, nemaju za cilj ispravke eventualnih grešaka i posljedično dobijanje ugovora u konkretnom postupku nabavke, odnosno da im je cilj usporavanje postupka javne nabavke.

Analizom predmetnih situacija je uočen odgovarajući *modus operandi* „profesionalnih žalitelja“. S tim u vezi, „profesionalni žalitelj“, obično putem punomoćnika/advokata, izjavljuje žalbu (veliki broj žalbi), gdje sa izjavljivanjem žalbe, nema za cilj da ispravi eventualnu grešku i posljedično dobiti ugovor u konkretnom postupku nabavke, već ima za cilj da uspore postupak javne nabavke i/ili da ostvare novčanu korist kroz naplatu troškova za punomoćnika/advokata. Takvo ponašanje privrednih subjekata, kao i punomoćnika/advokata, čije usluge koriste, dovodi do toga da se onemogućuje efikasno okončanje postupaka javnih nabavki što je zahtjev općih principa iz člana 3. Zakona. Navedeno neminovno dovodi do toga da se postupak nabavke, očito nepravedno odugovlači i odlaže, što izaziva mnogobrojne negativne posljedice za javna sredstva i njihove korisnike, na svim nivoima u Bosni i Hercegovini, kao što su odlaganje izgradnje infrastrukturnih objekata, nedostatak lijekova i medicinske opreme, nemogućnost pružanja zdravstvenih i drugih usluga, i slično.

U ovom smislu, analiza predmetnih situacija pokazuje zorne primjere izigravanja smisla pravne zaštite u javnim nabavkama i time njene zloupotrebe. Tako, jedan privredni subjekt i njegov punomoćnik/advokat su, u 2023. godini, izjavili čak 198 žalbi, koje su procesno odbačene, tj. zaključkom odbačene zbog neplaćanja naknade za žalbu, što predstavlja evidentnu zloupotrebu pravne zaštite (podaci dostupni na Portalu javnih nabavki). Takođe iz podataka na Portalu javnih nabavki, utvrđeno je da taj privredni subjekt ima jedan zaključen ugovor u kojem predmet ugovora je „Troškovi žalbe za tendersku dokumentaciju“, a njegov punomoćnik /advokat je evidentiran kao ponuđač na Portalu javnih nabavki, ali nema niti jedan zaključen ugovor u postupcima javnih nabavki.

Još jedan privredni subjekt, putem punomoćnika advokata, je u 2023. godini izjavio 224 žalbe, od kojih je većina zaključkom odbačena zbog neplaćanja naknade za žalbu, te ovakvo postupanje predstavlja zloupotrebu pravne zaštite (podatak dostupan na Portalu javnih nabavki). Takođe iz podataka na Portalu javnih nabavki, utvrđeno je da isti privredni subjekt ima u 2023. godini zaključenih 8 ugovora, od kojih je 5 ugovora, u kojim je predmet ugovora „Troškovi žalbe za tendersku dokumentaciju“ i 1 ugovor „pravne usluge“ zbog žalbe koja je odbačena zaključkom kao neuredna.

Postupanje slijedećeg privrednog subjekta i punomoćnika advokata, koji su u 2023. godini izjavili 291 žalbu i koje su zaključkom odbačene zbog neplaćanja naknade za žalbu, što ovakvo postupanje predstavlja zloupotrebu pravne zaštite (podatak dostupan na Portalu javnih nabavki).

U cilju sprečavanja „zloupotrebe“ pravne zaštite, Agencija je pokrenula aktivnosti na ukazivanju ovog problema, te o istom izvijestila sve nadležne, na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini i ukazala na problem. Također, protiv privrednih subjekata i njihovih punomoćnika uputila je prijave advokatskim komorama i privrednim komorama.

Agencija je objavila i stav na web stranici o uočenom postupanju u sistemu javnih nabavki „Problematika „profesionalnih žalitelja“ u sistemu javnih nabavki“, dostupnom na linku <https://www.javnenabavke.gov.ba/bs-Latn-BA/news/377/problematika-profesionalnih-zalitelja-u-sistemu-javnih-nabavki>

Agencija je u svom obraćanju putem informacije komisijama za budžet i finansije oba doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, kao najefikasnije rješenje ovog problema predložila hitnu izmjenu Zakona o javnim nabavkama u dijelu pravne zaštite i plaćanja naknade za žalbeni postupak. Također, Agenciji su se, nakon objave ovog problema na web

stranici i putem različitih vidova komunikacije sa korisnicima sistema javnih nabavki, zaprimila više prijava. Većina zaprimljenih prijava se odnosila na privredne subjekte protiv kojih je Agencija pokrenula naprijed navedene aktivnosti. Ostali slučajevi, nakon provjera na Portalu javnih nabavki, nisu se mogli kategorisati kao „profesionalni žalitelji“.

Uz ovaj pojavni oblik profesionalnih žalitelja, na terenu se uočava i drugi oblik, odnosno kada sami ponuđači izjavljuju više žalbi u jednom postupku javne nabavke, kako bi odugovlačili postupak nabavke. Kao jedan od primjera je situacija kada ponuđač izjavljuje žalbu više puta na tendersku dokumentaciju, umjesto da jednom žalbom obuhvati sve eventualne nedostatke tenderske dokumentacije. Ovakvo ponašanje ponuđača direktno utječe na efikasnost sistema javnih nabavki.

Navedene aktivnosti i koraci Agencije nisu, ni u kom slučaju, bili usmjereni, niti se tako mogu shvatiti i protumačiti, na ograničavanje pravne zaštite u postupcima javnih nabavki, koja je jedan od osnovnih segmenata sistema javnih nabavki, već isključivo na zaštitu integriteta sistema javnih nabavki i zaštitu javnih sredstava od zloupotreba, te zaštitu kodeksa profesija, kao i zaštitu općih principa iz člana 3. Zakona, što nesumnjivo korespondira sa zahtjevima kako Zakona, tako i odgovarajućih direktiva Evropske unije, koji idu za osiguravanjem efikasnosti postupaka pravne zaštite, kao i zahtjevima međunarodnih propisa o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda koji garantuju pravo na djelotvoran pravni lijek.

Preporuka: Problem je vrlo složen jer se postavlja pitanje koja je granica (ili broj žalbi) da bi se moglo kvalifikovati kao profesionalni žalitelj. Nadalje, sankcionisanje ovakvog postupanja je jedino moguće kroz parnični postupak za naknadu štete koji bi pokrenuo ugovorni organ, ali uz obavezu da dokaže da je nastala šteta za ugovorni organ. Stoga kroz izradu novog teksta zakona ili kroz izmjene i dopune Zakona o javnim nabavkama³, u saradnji sa Uredom za razmatranje žalbi, definisti postupak po žalbi na način da se izbjegniju ovakve situacije, u cilju efikasnosti postupaka javnih nabavki, pri čemu treba voditi računa o Direktivi EU o pravnoj zaštiti kao i drugim međunarodnim propisima-konvencijama.

3. Saradnja sa institucijama

U 2023. godini, Agencija je, u pripremi Strategije razvoja sistema javnih nabavki za period 2024-2028. godina, ostvarila saradnju sa institucijama koje su direktno ili indirektno od značaja za razvoj i jačanje sistema javnih nabavki.

Prije svega, ostvaren je značajan napredak u saradnji sa Uredom za razmatranje žalbi, kroz direktno sudjelovanje Ureda u izradi Strategije. Također, u dijelu aktivnosti na problemu „profesionalnih“ žalitelja, Agencija je obavjestila Ured i dostavila pregled privrednih subjekata i njihovih punomoćnika, kako bi i Ured mogao djelovati, u okviru svojih nadležnosti.

Saradnja sa Konkurencijskim vijećem Bosne i Hercegovine je u 2023. godini znatno kvalitetnija, i u narednom periodu saradnja treba da jača, a što je prepoznato i u Strategiji.

3a. Saradnja sa uredima za reviziju u Bosni i Hercegovini

³ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama („Službeni glasnik Bosna i Hercegovina“ broj 50/24)

Saradnja sa uredima za reviziju u Bosni i Hercegovini je na nivou iz prošlih godina. Agencija je sve urede za reviziju u Bosni i Hercegovini obavjestila o problemu „profesionalnih“ žalitelja, kako bi imali informaciju, te u slučaju uočavanja takvih postupanja obavjestili Agenciju.

Saradnja sa Uredom za reviziju institucija Bosna i Hercegovina je na nivou ranijih godina, a ostvaruje se kroz kontinuiranu dostavu predmeta mišljenja i praćenja institucija Bosne i Hercegovine. Ovaj vid saradnje je od značaja za kvalitetan proces revizije javnih nabavki u institucijama Bosne i Hercegovine.

Sa Uredom za reviziju institucija u Federaciji Bosna i Hercegovina saradnja je na nivou prethodnih godina, a realizira se na način da Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine dostavi Agenciji spisak revidiranih institucija za koje je tokom revizije uočena neusaglašenost sa Zakonom o javnim nabavkama i podzakonskim aktima. Agencija po zaprimanju provodi postupak praćenja ugovornih organa sa posebnim osvrtom na navode Ureda za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine. Kroz postupak praćenja revidiranih institucija, uočeno je da su problemi u najvećoj mjeri, zastupljeni u izradi tenderske dokumentacije, gdje revizori cijene da su tehničke specifikacije diskriminatorne, jer je zaprimljena samo jedna ponuda. Ovo zapažanje revizora može ukazivati na činjenice koje su od utjecaja na sistem javnih nabavki, kao što su „podjeljenost“ tržišta između ponuđača, ili zabranjeni sporazum ponuđača, a što je teško dokazivo. Nadalje, revizori ukazuju i na probleme u realizaciji ugovora, što nije predmet Zakona o javnim nabavkama. Također, u izvještajima ukazuju na nedostavljanje izvještaja o okončanom postupku javne nabavke, a što je Agencija kroz postupak praćenja uočila i u 2022. i 2023. godini, te podnijela više zahtjeva za pokretanje prekršajnih postupaka. Upravo u ovom segmentu, u slučaju postojanja indicija na zloupotrebe u fazi realizacije ugovora, obavještava tužilaštva i dostavlja dokumentaciju na procesuiranje. U skladu sa članom 16. stav (1) Zakona o reviziji institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine te članu 3. stavu (1) točki k) Pravilnika o praćenju postupaka javnih nabavki, Agencija za javne nabavke Bosne i Hercegovine je ovlaštena za uspostavljanje sistema praćenja postupaka koje provode ugovorni organi za nabavku roba, usluga i radova, posebno uzimajući u obzir situacije poput nedosljednosti pronađenih tijekom revizije kod subjekata u Federaciji Bosne i Hercegovine.

Saradnja sa Glavnom službom za reviziju javnog sektora RS i Uredom za reviziju Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine u 2023. godini je na istom nivou kao i prethodnih godina.

Kako je u 2023. godini obavljena revizija za 2022. godinu na svim nivoima vlasti, analizom izvještaja o finansijskoj reviziji, u dijelu javnih nabavki, uočava se da se greške ugovornih organa ponavljaju kao i prethodnih godina.

„Revizijom procesa javnih nabavki u institucijama Bosne i Hercegovine uočene su nepravilnosti, nedostaci i slabosti koje se ogledaju u nesistematičnom istraživanju tržišta što utiče na propuste u samoj fazi planiranja nabavki, slabosti kod sačinjavanja tenderske dokumentacije i tehničke specifikacije koje mogu upućivati na favorizovanje pojedinih ponuđača i ograničavanje konkurencije, propusti kod realizacije ugovora i ne/ispоруke u skladu sa uslovima javne nabavke i sl.“

U Konsolidovanom izvještaju se navodi da u 102 finansijska izvještaja za 2022. godinu - „Postupci javnih nabava nisu vršeni u potpunosti shodno odredbama Zakona o javnim nabavama u dijelu planiranja i sačinjavanja plana nabava, odabira odgovarajućeg postupka,

sačinjavanja i poštovanja tenderske dokumentacije, zaključivanja ugovora za fiskalnu godinu za koju su sredstva odobrena i poštovanja utvrđenih rokova i uvjeta iz zaključenih ugovora. “

U 86 izvještaja finansijske revizije Glavne službe za reviziju javnog sektora RS u dijelu usklađenosti sa Zakonom o javnim nabavkama i podzakonskim aktima uočena su odstupanja u pogledu nedonošenja planova nabavki, neokončanja postupaka u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama, neprovođenje postupaka nabavke male vrijednosti (direktni sporazum), nerigistrovanje na Portal javnih nabavki, kao i problemi u realizaciji ugovora.

Ured za reviziju Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine u svojim izvještajima je naveo slijedeća odstupanja – planiranje nabavki, kašnjenje u pokretanju postupaka, slabosti tehničkih specifikacija.

3b. Saradnja sa Konkurencijskim vijećem Bosne i Hercegovine

U 2023. godini intenzivirana je saradnja sa Konkurencijskim vijećem Bosne i Hercegovine, posebno u dijelu koluzije ponuđača. Naime, koluzija ponuđača se najčešće manifestira kroz dva pojavna oblika i to:

- Odustajanje prvorangiranog od dodjele ugovora, tee ugovorni organ može dodjeliti ugovor drugorangiranom ili trećerangiranom po većoj cijeni u ponudi, ili
- Slučaj kada je osnivač dva ili više privrednih subjekata isti, te sve zaprimljene ponude u postupku su od privrednih subjekata koja su u vlasništvu jednog osnivača.

Agencija je u 2023. godini dostavila 5 predmeta za koje su postojale indicije da se radi o nelojalnoj konkurenciji. Naime, osnovni problem kod identificiranja nelojalne konkurencije, sadržan je u činjenici da su ugovorni organi pasivni u takvim situacijama. Kao primjer bi naveli situaciju da nakon okončane e-aukcije, prvorangirani, zatim i drugorangirani odustanu od dodjele ugovora, ili ne dostave dokumentaciju koja se traži tenderskom dokumentacijom, te na kraju ugovor se dodjeli trećerangiranom, čija ponuda je naravno i najskuplja.

Na osnovu dostavljenih informacija o uočenim pojavnim oblicima koluzije ponuđača, Konkurencijsko vijeće je preduzimalo mjere iz svoje nadležnosti i o istim obavještavalo Agenciju za javne nabavke.

3c. Saradnja sa ostalim institucijama u Bosni i Hercegovini

U 2023. godini ostvarena je saradnja i sa Agencijom za prevenciju i borbu protiv korupcije na način da predstavnik Agencije za javne nabavke je u radnoj grupi za izradu dokumenta Strategija borbe protiv korupcije, što u slučaju izrade prethodne strategije nije bio slučaj. Također Agencija za prevenciju i borbu protiv korupcije je bila aktivan učesnik izrade Strategije razvoja sistema javnih nabavki Bosna i Hercegovina za period 2024-2028.godina.

Saradnja sa Uredom za borbu protiv korupcije KS je kontinuirana i na nivou je ranijih godina. Međutim bitno je napomenuti da praćenje postupaka javnih nabavki na osnovu zaprimljenih zahtjeva Ureda za borbu protiv korupcije KS u određenom slučaju se radi o tenderskoj dokumentaciji, odnosno tehničkoj specifikaciji. U skladu sa Pravilnikom o praćenju postupaka javnih nabavki, Agencija nema nadležnost za praćenje tenderske dokumentacije i tehničke specifikacije iz slijedećih razloga:

- Tenderska dokumentacija i to u dijelu kvalifikacijskih uslova, posebno za tehničku i profesionalnu sposobnost veže se uz predmet nabavke, te je nužno poznavati predmet nabavke

i materijalne propise iz oblasti iz koje je predmet nabavke (npr. zdravstvo, građevinarstvo, ekologija, rudarstvo i dr.), da bi se upuštala u ocjenu ispravnosti postavljenih zahtjeva;

-Tehničke specifikacije kao dio tenderske dokumentacije su isti problem, jer je potrebno imati ekspertsku znanja za svaki predmet nabavke, da bi bilo moguće cijeliti da li su tehničke specifikacije u skladu sa Zakonom, odnosno da li su diskriminatorne.

Iako je Agencija u prethodnom periodu više puta ukazivala na ova pitanja, bilo na sastancima, bilo kroz pismenu korespondenciju, i dalje smo dobijali takve zahtjeve.

Preporuka: Nastaviti i jačati saradnju sa: Uredom za razmatranje žalbi, Konkurencijskim vijećem Bosne i Hercegovine, Uredom za prevenciju i borbu protiv korupcije Bosna i Hercegovina, kao i uredima za borbu protiv korupcije na entiteskom i kantonalnim nivoima.

4. Prekršajni postupci i krivične prijave

Kao i prethodnih godina, Agencija je poslove i aktivnosti vezano za prekršajne postupke u proteklom periodu obavljala sa nedovoljnom kadrovskom i materijalnom kapacitiranošću, jer pored realizacije nadležnosti iz člana 92. stav (3) Zakona, prekršajni postupci zahtijevaju i odgovarajuće kadrove, kao i materijalne resurse (za troškove vještačenja, troškove službenih putovanja, hotelskog smještaja, troškovi goriva, upotrebu ličnog vozila, i dr.).

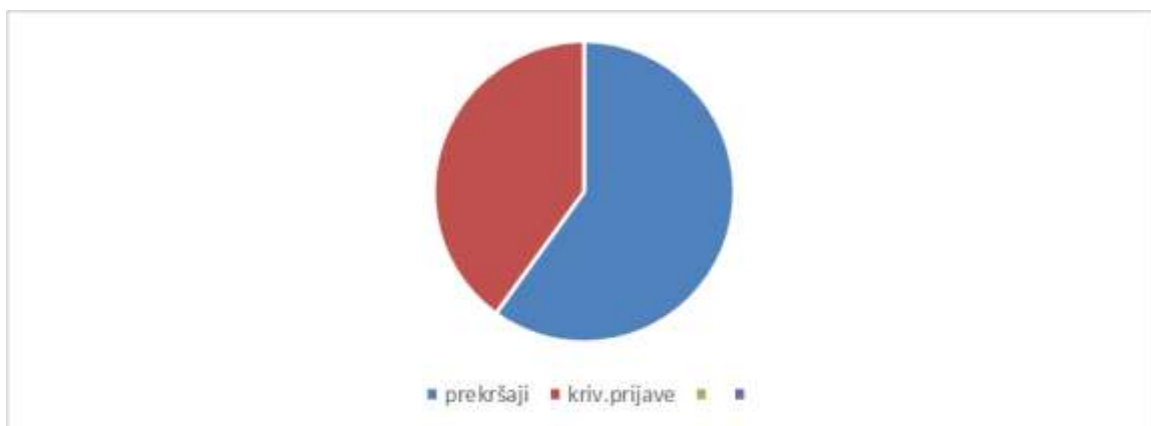
Agencija je u 2023. godini realizirala nadležnost iz člana 116. Zakona. Ono što je potrebno naglasiti da i u 2023. godini ugovorni organi „ponavljaju“ greške, a posebno je bitno naglasiti da ugovorni organi ne okončavaju postupke nabavke u skladu sa Zakonom. Naime, u 2023. godini, uočeno je da ugovorni organi okončaju postupak nabavke zaključenjem ugovora o nabavci, ali ne objave obavještenje o dodjeli ugovora u roku od 30 dana. Nakon isteka roka od 30 dana, nemaju mogućnosti objaviti obavještenje o dodjeli ugovora na Portal javnih nabavki. U slučaju kada ugovorni organ poništi postupak nabavke, dužan je objaviti obavještenje o poništenju postupka nabavke, ali Zakon nije definisao rok u kojem je ugovorni organ dužan objaviti obavještenje o poništenju postupka nabavke. Nadalje, poseban problem u 2023. godini je bio primjena pregovaračkog postupka bez objave obavještenja, kod nabavke iz člana 21. stav (1) tačka c) Zakona, koja definiše nabavke na sljedeći način: „*kada se iz suštinskih, dokazivih tehničkih ili umjetničkih razloga, ili iz razloga koji se odnose na zaštitu ekskluzivnih prava, ugovor može dodijeliti samo određenom dobavljaču.*“. Naime, članom 28. stav (4) Zakona, definisana je obaveza ugovornom organu da u slučaju primjene člana 21. stav (1) tač.a),b) i c) zakona, obavezno na Portalu javnih nabavki objaviti informaciju o pregovaračkom postupku koji namjerava provoditi bez objave obavještenja o nabavci, tako što će tendersku dokumentaciju učiniti dostupnom svim zainteresiranim kandidatima. Agencija je na temelju ove odredbe na Portalu javnih nabavki razvila i uvela obavezu da se postupak nabavke iz člana 21.stav (1) tač.a),b) i c) Zakona vodi kroz Portal javnih nabavki, te je članom 8. stav (3) Uputstva o uslovima i načinu objavljivanja obavještenja i dostavljanja izvještaja o postupcima javnih nabavki na portalu javnih nabavki ("Službeni glasnik BiH" broj 80/22) definisala provođenje postupka nabavke kroz Portal. Ova novina je izazvala određene probleme na terenu, jer u slučaju da je ugovorni organ proveo pregovarački postupak bez objave obavještenja iz člana 21. stav(1) tač.a),b) i c) Zakona mimo Portala javnih nabavki, nije mogao objaviti obavještenje o dodjeljenom ugovoru. Agencija je po

ovom pitanju objavila i zvaničan stav na web stranici⁴, kao i drugim kanalima komunikacije sa ugovornim organima i ponuđačima, ali još uvijek postoje problemi na terenu.

U praćenju postupaka javne nabavke, još jedna od novina koja je integrisna u sistem javnih nabavki je i odredba člana 87. stav (3) Zakona, koja je definisala da: „*Ugovorni organ provodi postupak direktnog sporazuma za nabavku robe, usluga ili radova čija je procijenjena vrijednost jednaka ili manja od iznosa od 6.000,00 KM, pri čemu ni ukupna procijenjena vrijednost istovrsnih nabavki na godišnjem nivou nije veća od 10.000,00 KM.*“ Ova odredba je na početku primjene izazvala dosta problema na terenu. Naime, svrha ove odredbe je bila da se ugovornom organu daje mogućnost da u toku godine, ukoliko se pojavi dodatna potreba za predmetom nabavke, koji je već nabavljan do 6.000,00 KM bez PDV-a, ima mogućnost da „dokupi“ taj isti predmet nabavke do ukupne vrijednosti od 10.000,00 KM bez PDV-a. Međutim, ugovorni organi su počeli u planove nabavki da unose vrijednosti iznad 6.000,00 KM, što je bilo pogrešno, te je Agencija objavila na web stranici stav⁵ kojim je pojasnila primjenu odredbe člana 87. stav (3) Zakona i dostavila ugovornim organima putem zvaničnih kanala komunikacije. U prilogu ovog Izvještaja je, kao Aneks II, popis ugovornih organa koji su prekoračili vrijednosni razred za direktni sporazum. Iz analize ovog popisa, uočava se da se radi o ugovornim organima koji imaju male budžete i mali broj uposlenih, te im je najjednostavnije nabavljati putem direktnog sporazuma. Međutim, kroz revizorske izvještaje, također je utvrđeno, da i kada provode postupak direktnog sporazuma, ne dostavljaju izvještaje na Portal javnih nabavki, što je obaveza od 2014. godine, te je u tim slučajevima Agencija podnosila zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka.

U 2023. godini, kao rezultat praćenja pojedinačnih postupaka javne nabavke procesuirano je ukupno 55 pojedinačnih postupaka nabavke na način da je :

- podneseno 33 zahtjeva za pokretanje prekršajnih postupaka nadležnim osnovnim i općinskim sudovima u Bosni i Hercegovini, te
- 22 prijave povrede Zakona o javnim nabavkama sa potencijalnim elementima kaznenog djela nadležnim tužiteljstvima na dalje postupanje.



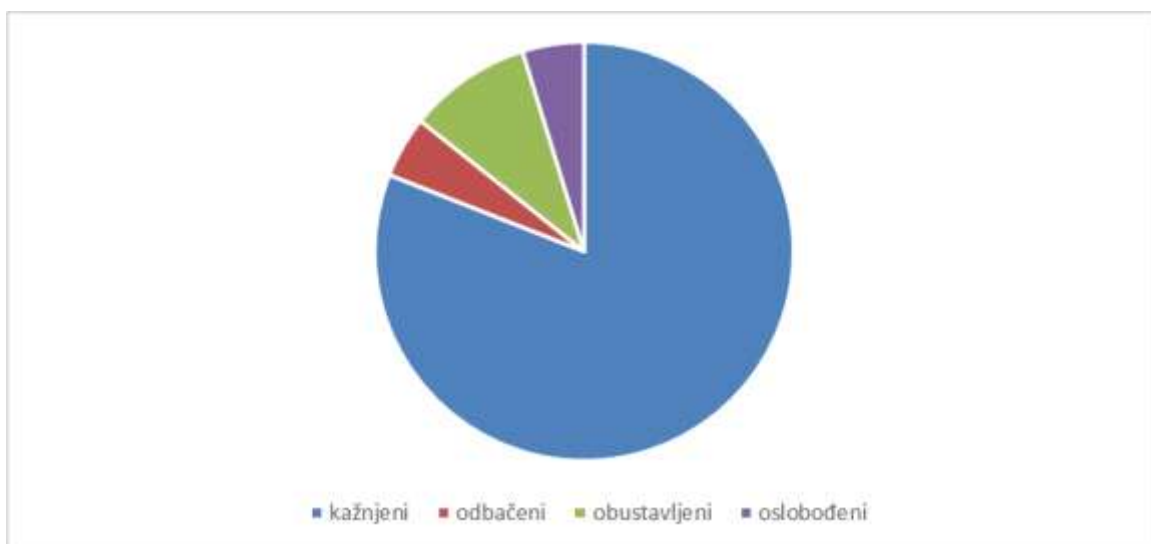
⁴ <https://www.javnenabavke.gov.ba/bs-Latn-BA/news/363/postupanje-ugovornog-organa-kod-provo-enja-pregovarakog-postupka-bez-objave-obavjestenja-iz-clana-21-stav-1-tac-a-b-i-c-zakona-o-javnim-nabavkama-a-u-vezi-sa-izmjenom-clana-28-stav-4-zakona>

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

U 33 podnesena zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka u 2023.godini, povrede Zakona i/ili podzakonskog akta se ogledaju u slijedećem:

- 12 predmeta zbog prekršaja iz člana 74. i 75. Zakona i člana 10. Uputstva o uslovima i načinu objavljivanja obavještenja i dostavljanja izvještaja u postupcima javnih nabavki na portalu javnih nabavki (daljem tekstu:Uputstvo),
- 3 predmeta zbog prekršaja iz člana. 75. Zakona i člana. 11. Uputstva,
- 4 predmeta zbog prekršaja iz člana 21.stav (1) tačka c) i člana 28.stav (4) Zakona i člana 8 Uputstva,
- 4 predmeta zbog prekršaja iz člana 21.stav (1) tačka d) Zakona,
- 6 predmeta zbog prekršaja iz člana 87. stav (2) i (3) Zakona,
- 2 predmeta zbog prekršaja iz člana 82. Zakona,
- 1 predmet zbog prekršaja iz člana 54.stav (9) Zakona,
- 1 premet zbog prekršaja iz člana 17., 72., 15.stav (6) Zakona

U 2023.godini riješen je 21 zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka. U 17 predmeta je sud proglasio odgovornim okrivljene za prekršaj, obustavljena su 2 prekršajna postupka, 1 zahtjev je odbačen i u jednom predmetu je presuđeno oslobođanje od odgovornosti. Pregled okončanih prekršajnih postupaka u 2023. godini predstavljen je u Aneksu I ovog izvještaja.



U 2023. godini podnesene su 22 prijave povrede Zakona o javnim nabavkama sa potencijalnim elementima kaznenog djela nadležnim tužilaštvima na dalje postupanje. U 2023. godini zaprimili smo povratne informacije od nadležnih tužilaštava u vezi sa našim prijavama iz prethodnih godina kako slijedi:

- Donesene su 2 naredbe o nesprovođenju istrage po prijavama iz 2020.god.,
- 2 naredbe o nesprovođenju istrage po prijavama iz 2021.god.,
- 6 naredbi o nesprovođenju istrage po prijavama iz 2023.god.
- u 1 slučaju dobili smo informaciju da se vodi istraga po našoj prijavi iz 2020.godine.

U svih 10 Naredbi o nesprovođenju istrage navedeno je da iz prijave i pratećih spisa proizilazi da prijavljeno djelo nije kazneno djelo. U nekim slučajevima su naveli da se eventualno radi o prekršaju.

Prekršajni postupci koje je pokretala i vodila Agencija za javne nabavke ukazali su na potrebu za edukacijom kadrova u oblasti javnih nabavki, s posebnim osvrtom na edukaciju višeg i visokog menadžmenta u ugovornim organima, uključujući dio edukacije koji se odnosi na sukob interesa iz člana 52. Zakona, jer u tom dijelu je potencijalni rizik za koruptivne radnje. Agencija je u 2023. godini realizirala nadležnost iz člana 116. Zakona. Ono što je potrebno naglasiti da i u 2023. godini ugovorni organi „ponavljaju“ greške, te nakon više od 10 godina od prvog informacionog sistema kroz koji su se objavljivala obavještenja o dodjeli ugovora, odnosno dostavljali izvještaji, ugovorni organi i dalje griješe, odnosno propuštaju rok u kojem mogu objaviti obavještenje o dodjeli ugovora, te je Agencija podnijela više zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka po tom osnovu. Agencija je poslove i aktivnosti vezano za prekršajne postupke u proteklom periodu obavljala sa nedovoljnom kadrovskom i materijalnom kapacitiranošću, jer pored realizacije nadležnosti iz člana 92. stav (3) Zakona, prekršajni postupci zahtjevaju i upošljavanje dodatnih odgovarajućih kadrova, kao i materijalne resurse (za troškove službenih putovanja, hotelskog smještaja, troškovi goriva, upotrebu ličnog vozila, i dr.).

Također, u Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta Agencije za javne nabavke nemaju definisani poslovi vezano za prekršajne postupke kao i krivične prijave. Naime, Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji Agencije za javne nabavke koji je na snazi, usvojen je 01-50-430-6/08 od 24.04.2008. godine sa 3 izmjene i dopune, koje nisu obuhvatile i nadležnost Agencije definisanih Zakonom iz 2014. godine, u dijelu prekršajnih prijava. Prijedlog novog Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji je u proceduri od 2014. godine i do danas nije usvojen.

Preporuka:

Usvojiti novi Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta, te izvršiti kadrovsku popunjenost u Agenciji za javne nabavke Bosne i Hercegovine i obezbijediti materijalna sredstva potrebna za vođenje prekršajnih postupaka.

Preventivne i edukativne mjere koje su bile primarni cilj praćenja postupaka javnih nabavki pojačati na način da se ugovorni organi upozore, odnosno pouče o pravilnom postupanju, a u slučaju ponavljanja povreda Zakona i/ili podzakonskih akata, primjeniti represivne mjere, u cilju smanjenja stepena korupcije u javnim nabavkama.

5. Netransparentni postupci javne nabavke

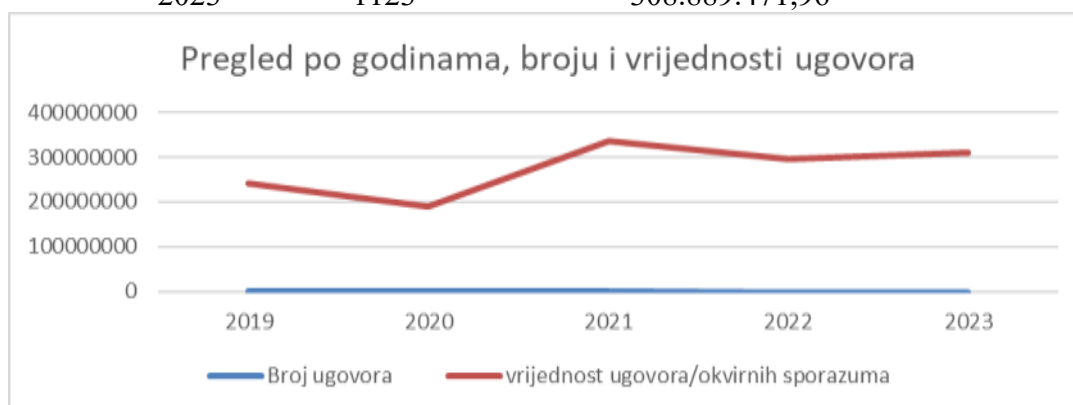
Zakonom o javnim nabavkama su definisane dvije vrste netransparentnih postupaka javne nabavke. Pregovarački postupci bez objave obavještenja, kao netransparentni postupci se mogu primjeniti izuzetno, i to u slučajevima kada su ispunjeni uslovi za primjenu ove vrste postupka javne nabavke. Direktni sporazum je postupak nabavke male vrijednosti i može se primjeniti za nabavku robe, usluga ili radova čija je procijenjena vrijednost jednaka ili manja od iznosa od 6.000,00 KM, pri čemu ni ukupna procijenjena vrijednost istovrsnih nabavki na godišnjem nivou nije veća od 10.000,00 KM. Rizik u primjeni postupka direktnog sporazuma je smanjen uvođenjem mogućnosti provođenja ove vrste postupka javne nabavke, počev od januara 2023. godine.

5.1. Pregovarački postupci bez objave obavještenja u 2023. godini

U 2023. godini kroz postupak praćenja uočeno je da ugovorni organi primjenjuju ovu vrstu postupka i onda kada nisu ispunjeni uslovi za primjenu. U 2023. godini u Bosni i Hercegovni je zaključeno 1123 ugovora i/ili okvirni sporazum⁶, putem pregovaračkog postupka bez objave obavještenja, što predstavlja neznatno povećanje broja zaključenih ugovora u odnosu na 2022. godinu. Također, i vrijednosno je došlo do povećanja u odnosu na 2022.godinu. Jedan od razloga povećanja pregovaračkih postupaka bez objave obavještenja je i primjena Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama. Naime, prije početka primjene Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama, prirodni i zakonski monopoli su bili izuzeti od primjene Zakona, a brisanjem te odredbe, zakonski i prirodni monopoli, u slučajevima koji predstavljaju ekskluzivno pravo, provodi se pregovarački postupak bez objave obavještenja iz člana 21. stav (1) tačka c) Zakona. Činjenica da odredba koja je brisana nije bila u skladu sa Direktivama EU, ali je i činjenica da u Bosni i Hercegovini još uvijek tržište tzv.“ monopolskim“ uslugama nije uređeno. Npr. usluge vodovoda, nabavke električne energije, gasa, službenih glasnika i sl., bile su izuzete, a sada se mora provesti postupak nabavke. Ako jedan vodovod djeluje na području jedne opštine, ili kantona, on ima monopol, te su ugovorni organi prinuđeni da provode pregovaračke postupke bez objave obavještenja. U nastavku ovog Izvještaja se prezentiraju pokazatelji po članovima Zakona koji definišu pregovarački postupak bez objave obavještenja, kao i uočenim trendovima ovog praćenja.

*Uporedni prikaz zaključenih ugovora za 2019, 2020, 2021, 2022 i 2023 godinu
za pregovaračke postupke bez objave obavještenja*

Godina	Broj ugovora	Vrijednost ugovora/okvirnih sporazuma
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



Nivo vlasti	Vrijednost ugovora/okvirnog sporazuma
Distrikt	704.366,66
Država	6.405.183,83
Entitet	274.408.761,09

⁶ Broj ugovora je bez ugovora unutar okvirnih sporazuma

Grad	6.516.956,76
Kanton	11.299.001,39
Općina	9.555.202,23
Total	308.889.471,96

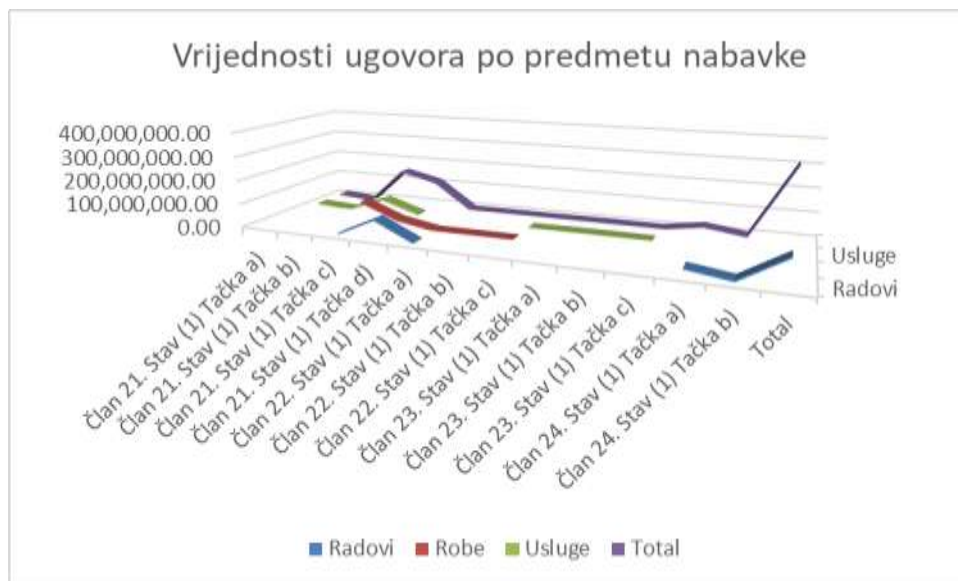
U decembru 2022. godine stupio je na snagu Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama („Službeni glasnik Bosna i Hercegovina“ 59/22), kojim zakonom je, uz ključnu ulogu Agencije, ispunjen jedan od 14 prioriteta za pristupanje Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji, a koji u jednom dijelu mijenja postupanje ugovornih organa u slučaju primjene člana 21. stav (1) tačka c) Zakona (ekskluzivna prava), na način da su obavezni objaviti informaciju u slučaju primjene pregovaračkog postupka bez objave obavještenja iz člana 21. stav (1) tač.a), b) i c) Zakona na Portalu javnih nabavki. Na taj način se uvodi transparentnost u netransparentne postupke, a što daje priliku i drugim ponuđačima da mogu učestvovati u postupku javne nabavke. U 2023. godini, Agencija je podnijela 4 prekršajne prijave zbog povrede odredbe člana 21. stav (8) tačka c) Zakona.

Vezano za nepredviđene i dodatne radove, potrebno je nastaviti pratiti ove postupke, i to na način da se djeluje edukativno, te da se ukazuje na značaj kvalitetne pripreme projektne dokumentacije.

Iz analize navedenih pokazatelja, uočava se da je pregovarački postupak bez objave obavještenja „iz razloga hitnosti“ drugi po vrijednosnoj zastupljenosti u 2023.godini. Jedan od razloga za primjenu pregovaračkog postupka bez objave obavještenja iz člana 21. stav (1) tačka d) Zakona o javnim nabavkama je neblagovremeno pokretanje jednog od transparentnih postupaka javne nabavke, te u slučaju izjavljenje žalbe, ugovorni organi su primjenjivali pregovarački postupak javne nabavke, kako bi premostili period do rješenja po žalbi i zaključivanja ugovora. Odgovornost za primjenu ove vrste postupka nabavke snosi ugovorni organ, ali indirektnu odgovornost snosi i donosioc budžeta, odnosno finansijskog plana. Naime, da bi se transparentan postupak nabavke mogao provesti pravovremeno, ugovorni organ mora imati obezbjeđena sredstva. Kašnjenje u usvajanju budžeta, odnosno finansijskog plana direktno utječe na pravovremenost postupaka nabavke, odnosno primjenu netransparentnih postupaka nabavke, a na kraju i na realizaciju planiranih nabavki. U 2023. godini Agencija je podnijela 4 prekršajne prijave zbog povrede odredbe člana 21. stav (1) tačka d) Zakona.

Član Zakona	Radovi	Robe	Usluge	Total
Član 21. stav (1) tačka a)	978.560,67	1.967.224,51	9.712.980,00	12.658.765,18
Član 21. stav (1) tačka b)			31.270,00	31.270,00
Član 21. stav (1) tačka c)	665.957,50	91.574.433,03	58.692.747,65	150.933.138,18
Član 21. stav (1) tačka d)	77.610.377,95	28.277.507,82	7.892.562,01	113.780.447,78
Član 22. stav (1) tačka a)	19.854,75	98.341,00		118.195,75
Član 22. stav (1) tačka b)		552.505,40		552.505,40
Član 22. stav (1) tačka c)		4.399,40	78.532,00	82.931,40

Član 23. stav (1) tačka a)			889.656,63	889.656,63
Član 23. stav (1) tačka b)			1.015.382,89	1.015.382,89
Član 23. stav (1) tačka c)			70.737,00	70.737,00
Član 24. stav (1) tačka a)	26.118.240,74	24.707,79		26.142.948,53
Član 24. stav (1) tačka b)	2.613.493,22			2.613.493,22
Total	108.006.484,83	122.499.118,95	78.383.868,18	308.889.471,96



Ako posmatramo podatke u pogledu vrijednosti zaključenih ugovora nakon provedenih pregovaračkih postupaka bez objave obavještenja, po članovima Zakona kojim je definisana ova vrsta postupka javne nabavke, uočava se da je primjena člana 21. stav (1) tačka c) Zakona, koja definiše ekskluzivitet (kada se iz suštinskih, dokazivih tehničkih ili umjetničkih razloga, ili iz razloga koji se odnose na zaštitu ekskluzivnih prava, ugovor može dodijeliti samo određenom dobavljaču) vrijednosno najveća i najzastupljenija. Nadalje se uočava da ova odredba Zakona se najviše odnosi na nabavku roba, a što bi moglo biti pogrešno, jer je jako malo roba koje imaju status „ekskluziviteta“. Stoga, u narednom periodu će se pratiti pregovarački postupci bez objave obavještenja za robe, u mjeri koju budu dopuštali kadrovski kapaciteti u Agenciji.

Član zakona	Broj ugovora	Vrijednost ugovora/okvirnog sporazuma
Član 21. stav (1) tačka a)	32	12.658.765,18
Član 21. stav (1) tačka b)	2	31.270,00
Član 21. stav (1) tačka c)	366	150.933.138,18
Član 21. stav (1) tačka d)	454	113.780.447,78
Član 22. stav (1) tačka a)	2	118.195,75
Član 22. stav (1) tačka b)	17	552.505,40
Član 22. stav (1) tačka c)	2	82.931,40
Član 23. stav (1) tačka a)	6	889.656,63

Član 23. stav (1) tačka b)	19	1.015.382,89
Član 23. stav (1) tačka c)	2	70.737,00
Član 24. stav (1) tačka a)	197	26.142.948,53
Član 24. stav (1) tačka b)	24	2.613.493,22
Total	1123	308.889.471,96

Također, iz poređenja sa podacima za 2022.godinu, uočava se da je došlo do porasta broja ugovora, kao i ukupne vrijednosti za dodatne radove. Dodatni i nepredviđeni radovi su i dalje „slaba“ tačka sistema javnih nabavki, zbog loše projektne dokumentacije, pa i indicija o postojanju sprege između aktera u velikim projektima za izvođenje radova.

Član po nivou vlasti	Broj ugovora	Vrijednost ugovora/okvirnog sporazuma
Član 21. Stav (1) Tačka a)	32	12.658.765,18
Država	2	81.269,82
Entitet	18	11.239.557,61
Grad	1	17.081,00
Kanton	7	762.335,29
Općina	4	558.521,46
Član 21. Stav (1) Tačka b)	2	31.270,00
Kanton	2	31.270,00
Član 21. Stav (1) Tačka c)	366	150.933.138,18
Distrikt	11	304.005,20
Država	34	4.571.249,88
Entitet	142	136.550.322,28
Grad	39	2.433.260,85
Kanton	76	4.422.513,99
Općina	64	2.651.785,98
Član 21. Stav (1) Tačka d)	454	113.780.447,78
Distrikt	7	329.216,70
Država	341	1.577.140,63
Entitet	51	105.744.781,94
Grad	8	630.251,49
Kanton	7	3.503.599,94
Općina	40	1.995.457,08
Član 22. Stav (1) Tačka a)	2	118.195,75
Entitet	1	98.341,00
Kanton	1	19.854,75
Član 22. Stav (1) Tačka b)	17	552.505,40
Entitet	11	384.333,83
Grad	2	16.864,00
Kanton	4	151.307,57
Član 22. Stav (1) Tačka c)	2	82.931,40
Država	1	78.532,00
Općina	1	4.399,40
Član 23. Stav (1) Tačka a)	6	889.656,63
Grad	3	532.000,00

Općina	3	357.656,63
Član 23. Stav (1) Tačka b)	19	1.015.382,89
Entitet	13	945.900,53
Grad	3	52.895,36
Kanton	1	9.900,00
Općina	2	6.687,00
Član 23. Stav (1) Tačka c)	2	70.737,00
Općina	2	70.737,00
Član 24. Stav (1) Tačka a)	197	26.142.948,53
Distrikt	2	71.144,76
Država	1	96.991,50
Entitet	51	17.456.728,33
Grad	41	2.214.906,21
Kanton	25	2.398.219,85
Općina	77	3.904.957,88
Član 24. Stav (1) Tačka b)	24	2.613.493,22
Entitet	16	1.988.795,57
Grad	7	619.697,85
Općina	1	4.999,80
Grand Total	1.123	308.889.471,96

U tabeli iznad prezentirani su pokazatelji zaključenih ugovora/okvirnih sporazuma u 2023. godini, po članovima Zakona, broju i vrijednosti zaključenih ugovora/okvirnih sporazuma po nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini. Iz navedenih podataka može se zaključiti da se trendovi ponavljaju.

Preporuka:

Nastaviti pratiti primjenu pregovaračkih postupaka bez objave obavještenja, u okviru raspoloživih kadrovskih resursa Agencije, te kroz praćenja djelovati edukativno na ugovorne organe, kroz obuke službenika za javne nabavke i objave stavova koje pripremi Agencija.

Nastaviti podnositi zahtjeve za pokretanje prekršajnih postupaka u svim slučajevima za koje Agencija ima dokaze o počinjenom prekršaju.

5.2. Postupci direktnog sporazuma u 2023. godini

Nivo vlasti/ predmet nabavke	Broj ugovornih organa	Ukupna vrijednost dodjeljenih ugovora
Radovi	2269	9.295.826,74
Distrikt	5	20.083,34
Država	49	159.192,89
Entitet	349	1.293.851,55
Grad	270	1.182.556,82
Kanton	471	1.877.198,03

Općina	1125	4.762.944,11
Robe	57712	71.134.803,92
Distrikt	514	604.521,46
Država	3073	3.160.790,47
Entitet	17411	21.300.255,23
Grad	4985	6.413.369,25
Kanton	13471	16.953.483,29
Općina	18258	22.702.384,22
Usluge	71762	71.621.950,52
Distrikt	443	432.552,69
Država	5051	3.930.822,69
Entitet	20594	22.545.011,00
Grad	6365	7.816.206,42
Kanton	21314	16.400.844,97
Općina	17995	20.496.512,75
Total	131743	152.052.581,18



Interesantno je da u postupcima nabavke putem direktnog sporazuma za robe i radove vrijednosno su najzastupljenije općine. To ukazuje na činjenicu da upravo na općinskom nivou je najveći broj ugovornih organa u kojima je općina osnivač, i koji imaju male budžete za nabavke, kao i nedovoljne kadrovske resurse. Stoga je nužno da Agencija djeluje edukativno i promovira zajedničke nabavke za ugovorne organe čiji su osnivači općine i/ili kantoni u FBosna i Hercegovina. Također, entiteti su dodjelili vrijednosno najviše ugovora za usluge putem direktnih sporazuma, te je u Federaciji Bosne i Hercegovine dodjeljeno ugovora za usluge putem direktnog sporazuma u 2023. godini 7095, dok je u Republici Srpskoj dodjeljeno 12830 ugovora⁷.

U 2023. godini 43 ugovorna organa su prekoračila vrijednost za direktni sporazum. Naime, Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama iz 2022. godine, došlo je do izmjena i kod primjene direktnog sporazuma, gdje je data mogućnost da ugovorni organ planira nabavku do 6.000,00 KM bez PDV-a, ali ako mu se ukaže potreba za isti predmet nabavke u jednoj kalendarskoj godini, može još dodatno nabaviti za 4.000,00 KM bez PDV-a, odnosno da zbir ne može preći 10.000,00 KM bez PDV-a. Ugovorni organi sa malim

⁷ Podaci sa Portala javnih nabavki

budžetima i malim brojem uposlenih, i pored objavljenog stava na web stranici Agencije, kao i distribuirano različitim kanalima komunikacije sa ugovornim organima (<https://www.javnenabavke.gov.ba/bs-Latn-BA/articles/168/primjena-odredbe-clana-87-stav-3-zakona-o-javnim-nabavkama>), nisu pravilno primjenjivali odredbu Zakona, te je Agencija u prvo vrijeme djelovala edukativno. Također, u procesu praćenja kada je informacioni sistem dostavljao obavjest o prekoračenju vrijednosnog razreda za direktni sporazum, ugovorni organi su prilikom unosa unijeli pogrešnu vrijednost (što se dokazivalo ugovorom ili računom, kao prilogom uz izjašnjenje), te su urađene ispravke ukoliko nije protekao rok za ispravku. U slučajevima gdje su ugovorni organi ponavljali grešku i pored edukativnog djelovanja Agencije, Agencija je podnijela prekršajne prijave.

Preporuka:

Nastaviti pratiti primjenu pregovaračkih postupaka bez objave obavještenja i direktnih sporazuma u okviru raspoloživih kadrovskih resursa Agencije, te kroz praćenja djelovati edukativno na ugovorne organe, kroz obuke službenika za javne nabavke i objave stavova koje priprema Agencija. Uredi za reviziju na svim nivoima vlasti da ukazuju ugovornim organima da u postupcima direktnog sporazuma, koriste Portal javnih nabavki. U slučaju ponavljanja grešaka, podnositi prekršajne prijave u svim slučajevima za koje je Agencija nadležna i ima dokaze o počinjenom prekršaju.

6. Zaključak

Sistem javnih nabavki u periodu koji je obuhvaćen ovim izvještajem pokazuje određene trendove. Analizom predstavljenih pokazatelja, kao i praćenja u 2023. godini, odnosno prvoj godini primjene Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama, uočeno je slijedeće:

1. Neblagovremeno usvajanje i objavljivanje planova nabavki zbog nepravovremenog usvajanja budžeta/finansijskog plana, a što utječe na pravovremeno pokretanje postupaka javnih nabavki, te ni redefinisane planiranja ne pokazuje znakove poboljšanja u ovom segmentu sistema javnih nabavki,
2. Pregovarački postupci bez objave obavještenja pokazuju trend blagog porasta u odnosu na 2022. godinu, a što se dovodi u direktnu vezu sa brisanjem odredbe koja se odnosila na prirodne i zakonske monopole,
3. Još uvijek je visok broj nedostavljenja izvještaja o okončanju postupka javnih nabavki,
4. Represivno djelovanje kroz pokretanje prekršajnih postupaka, daje očekivane rezultate iako su kazne koje izriču sudovi u Bosni i Hercegovini niske, te u narednom periodu pojačati edukativnu i preventivnu ulogu Agencije za javne nabavke,
5. U predmetima koji su dostavljeni nadležnim tužilaštvima, u većini slučajeva Agencija je obavještena da nema elemenata krivičnog djela, te da se eventualno radi o prekršaju, a u međuvremenu je nastupila zastara prekršajnog gonjenja,
6. Fluktuacija kadrova na poslovima javnih nabavki se nastavlja te uvođenje službenika za javne nabavke, kojeg certificira Agencija, kao i internih pravilnika ugovornog organa, još uvijek ne daje očekivane rezultate u pogledu unapređenja sistema javnih nabavki,
7. Prilikom pripreme novog teksta zakona ili izmjena i dopuna važećeg Zakona o javnim nabavkama, posebnu pažnju posvetiti segmentima koji su predmet ovog izvještaja, kao i stepenu razvoja tržišta u Bosni i Hercegovini.

Dakle, kao osnovne slabosti, uočene u praćenju postupaka javnih nabavki u 2023.godini, sa razlozima za uočena postupanja, te preporukama za otklanjanje uočenih slabosti, navodimo kako slijedi:

<i>Redni broj</i>	<i>Uočene slabosti u sistemu javnih nabavki</i>	<i>Razlozi</i>	<i>Preporuka</i>
1.	Neblagovremeno usvajanje i objavljivanje planova nabavki	Neblagovremeno usvajanje budžeta /finansijskih planova	Ugovorni organi trebaju imati aktivniju ulogu kroz iniciranje i podsjećanje na pravovremeno usvajanje budžeta / finansijskih planova
2.	Nedovoljna educiranost kadrova, posebno u segmentu poznavanja predmeta nabavki, a što je naročito izraženo kod ugovornih organa sa manjim budžetima i slabijom kadrovskom osposobljenošću	Izostanak kontinuirane edukacije kadrova, kao i nedovoljno poznavanje predmeta nabavke,	Organizirati centralne nabavne organe za predmete koje nabavlja veći broj ugovornih organa
3.	Zabranjeni sporazumi ponuđača u postupcima javnih nabavki	Podjeljenost tržišta, dogovaranje ponuđača, nepostojanje internih mehanizama za sprečavanje zabranjenih sporazuma i neprijavljivanje zabranjenih sporazuma od strane ugovornih organa nadležnoj instituciji	Obavjestiti Konkurencijsko vijeće Bosne i Hercegovine
4.	Postupanja ponuđača u toku i nakon okončane e-aukcije	Izostanak tržišnog natjecanja i nesankcionisanje ponuđača za zloupotrebe e-aukcije	U novom tekstu zakona predvidjeti prekršajnu odgovornost ponuđača
5.	Primjena pregovaračkih postupaka bez objave obavještenja	Neblagovremeno pokretanje postupaka nabavke, neopravdana primjena pregovaračkog postupka bez objave obavještenja	Povećati kazne za primjenu pregovaračkih postupaka bez objave obavještenja, i to za odgovorna lica u ugovornim organima