

BOSNA I HERCEGOVINA
AGENCIJA ZA JAVNE NABAVKE/NABAVE



BOSNA I HERCEGOVINA
AGENCIJA ZA JAVNE NABAVKE

BOSNIA AND HERZEGOVINA
PUBLIC PROCUREMENT AGENCY

IZVJEŠTAJ
o monitoringu postupaka javnih nabavki za 2013. godinu

APRIL 2014. godine

Uvod

U skladu sa članom 48. stav (4) tačka e) Zakona o javnim nabavkama BiH („Službeni glasnik BiH“, br.49/04, 19/05, 52/05, 8/06, 24/06, 70/06, 12/09, 60/10 i 87/13) (u daljem tekstu: Zakon) nadležnost Agencije za javne nabavke (u daljem tekstu: Agencija) je uspostavljanje sistema za praćenje ugovornih organa u vezi primjene Zakona. Odbor Agencije za javne nabavke na XI sjednici održanoj 28.04.2014.godine dao je saglasnost na ovaj Izvještaj.

Pravilnikom o monitoringu postupaka javnih nabavki („Službeni glasnik BiH“, 48/08 i 50/10) definisan je sistem praćenja primjene Zakona. Predmet monitoringa obuhvata zakonitost primjene pojedinačnih postupaka javnih nabavki kod ugovornih organa.

Primjenom Pravilnika o monitoringu ostvaren je značajan napredak u izgradnji sistema javnih nabavki. Jedan od ciljeva je osigurati opravdano i racionalno trošenja budžetskih sredstava i osiguranje najboljeg mogućeg rezultata po načelu razmjene vrijednosti za novac.

Kroz različite vidove izvora monitoringa, mnogim ugovornim organima je u proteklom periodu ukazano na bitna kršenja Zakona, čime je u velikom broju slučajeva izbjegnuta mogućnost ulaganja pravnih lijekova, a time i eventualnog poništenja kompletnog postupka javne nabavke.

Za vršenje monitoringa postupaka javnih nabavki Agencija koristi slijedeće izvore podataka:

- I Obavještenja vezana za javne nabavke, objavljene u „Službenom glasniku BiH“;
- II Izvještaje o provedenim postupcima javnih nabavki koje u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine ugovorni organi dostavljaju Agenciji;
- III Odluke Ureda za razmatranje žalbi;
- IV Izvještaje Ureda za reviziju u Bosni i Hercegovini;
- V Dopise koje ugovorni organi i ponuđači upućuju Agenciji;
- VI Dopise drugih nadležnih institucija (inspekcije, policija, sudovi, tužilaštva i dr.);
- VII Izvještaje nevladinih organizacija;
- VIII Informacije iz medija.

I) Obavještenja vezana za javne nabavke objavljene u „Službenom glasniku BiH“.

Tokom 2013. godine Agencija je u okvirima svojih nadležnosti, provodila monitoring Obavještenja o javnoj nabavci, dodjeli ugovora i poništenju postupka koje se objavljuju u „Službenom glasniku BiH“. Ovdje je bitno istaći kako je 01.09.2011. godine stupilo na snagu Uputstvo o načinu objave obavještenja u postupcima javne nabavke („Službeni glasnik BiH“, br. 43/11, 47/11 i 46/13) kojim je utvrđen način objave obavještenja putem Informacionog sistema za elektronsku objavu obavještenja - GO PROCURE.

Sistem GO PROCURE je kreiran na način da potpuno onemogućava pravljenje određenih grešaka te je primjenom ovog sistema došlo do smanjenja broja grešaka u obavještenjima što je primijećeno kroz analizu istih u „Službenom glasniku BiH“, čime se ostvario puni smisao uvođenja sistema GO PROCURE, a što je na kraju rezultovalo usklađenošću postupanja ugovornih organa po Zakonu i podzakonskim aktima a što je kao posljedicu imalo efikasnije trošenje javnog novca te ostalih primarnih i sekundarnih principa javnih nabavki a naročito principa „vrijednost za novac“.

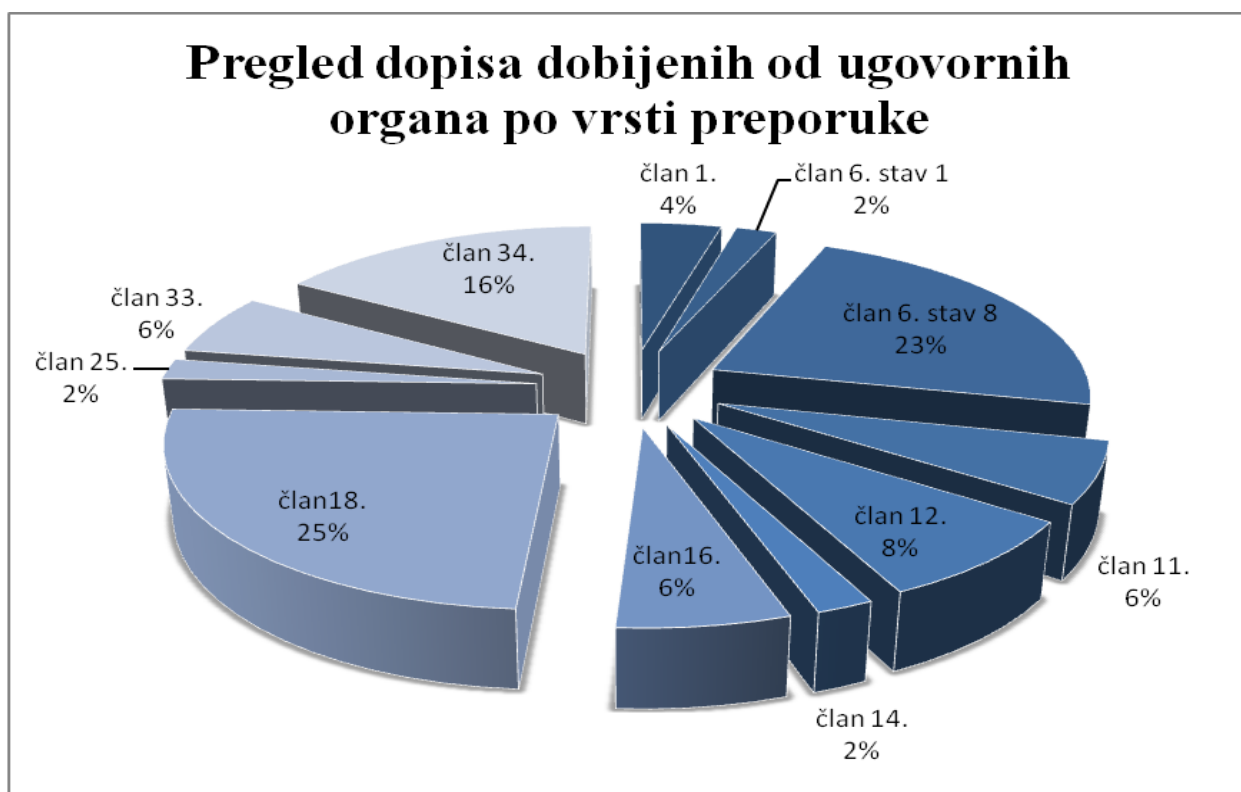
Iako je Agencija uputila **293** monitoringa ugovornim organima, u pojedinim je obuhvaćeno više obavještenja u kojima su uočene greške, tako da bi se moglo reći da je obuhvaćeno **403** obavještenja, a obzirom da je u pojedinim obavještenjima primijećeno više nepravilnosti, ukupan broj nepravilnosti na koje smo ukazali ugovornim organima je **428**.

Najveći broj monitoringa koje je Agencija uputila ugovornim organima odnosio se na preporuke ugovornim organima da uočene nepravilnosti ne ponavljaju u budućim postupcima javne nabavke, a manji broj na obavezu da se izvrše ispravke obavještenja, iste objave u Službenom glasniku, te o svemu obavijeste Agenciju.

Od ugovornih organa smo zaprimili ukupno 49 dopisa kao odgovor na primljeni monitoring, putem kojih su nas obavijestili da će postupiti u skladu s preporukama Agencije odnosno da će izvršiti izmjene obavještenja i iste objaviti u Službenom glasniku BiH.

Pregled dopisa dobijenih od ugovornih organa po vrsti preporuke je sljedeći:


Zakon o javnim nabavkama BiH	član 1. „staro za novo“	član 6. stav 1	član 6. stav 8	član 11.	član 12.	član 14.	član 16.	član 18.	član 25.	član 33.	član 34.	ukupno
Broj broj primljenih dopisa	2	1	11	3	4	1	3	12	1	3	8	49
%	4,08	2,04	22,45	6,12	8,16	2,04	6,12	24,49	2,04	6,12	16,33	100,00



Analiza je pokazala da je tokom 2013. godine uočen najveći broj nepravilnosti i upućen najveći broj dopisa velikim ugovornim organima kao što su:

ZP „Rudnik i TE“ Gacko, MH „Rudnik i TE“ Ugljevik i JP „Elektroprivreda“ d.d. Sarajevo.

Najčešće povrede Zakona konstatovane prilikom provođenja monitoringa Obavještenja o nabavci, Obavještenja o dodjeli ugovora i Obavještenja o poništenju postupka su slijedeće:

Obavještenja vezana za javne nabavke objavljena u „Službenom glasniku BiH“.	
NEPRAVILNOST	PREPORUKA
	
<p>U obavještenju o nabavci zahtijeva se garancija za ponudu, a procijenjena vrijednost je ispod 100.000 KM.</p>	<p>Svrha garancije za ponudu je garancija efektivnosti ponuda. Ako ugovorni organ zahtijeva garancije za ponudu (za ozbiljnost ponude) od dobavljača, one neće iznositi više od 1 do 2% od procijenjene vrijednosti ugovora (član 16.). U skladu sa članom 16. Uputstva o primjeni Zakona iznos zahtijevane garancije ne može biti veći od 2% od ponuđenih cijena, uz uslov da isti ne može biti manji od 2.000,00KM što znači da ugovorni organi mogu u praksi zahtijevati garanciju za ponudu samo u slučaju nabavke čija vrijednost je procijenjena na 100.000,00 KM ili više (2% od 100.000,00KM iznosi tačno 2.000,00KM).</p>
<p>Procijenjena ukupna vrijednost nabavke bez PDV-a: 3.000.000,00 KM a nije ispoštovana procedura vezano za međunarodne vrijednosne razrede, odnosno nije objavljen sažetak obavještenja na engleskom jeziku.</p>	<p>U skladu sa članom 6.stav 3. Zakona kod postupaka javne nabavke gdje je vrijednost ugovora iznad domaćih vrijednosnih razreda pored obaveze produženja rokova za prijem ponuda, postoji i obaveza objavljivanja sažetka obavještnja o nabavci na engleskom jeziku.</p>
<p>Postupak javne nabavke se dijeli na lotove koji ne pripadaju istoj niti sličnoj grupi predmeta nabavke.</p>	<p>U skladu sa članom 6. Zakona samo oni predmeti nabavke koji pripadaju istoj ili sličnoj odnosno homogenoj grupi su predmet istog postupka javne nabavke.</p>
<p>Kod nabavke nafte i naftnih derivata, kod kriterijuma ekonomski najpovoljnija ponuda predviđen podkriterijum „lokacija pumpnih stanica“.</p>	<p>Kriterijumi za kvalifikaciju se odnose na ponuđača (U skladu sa člano 22-26. Zakona), a kriterijumi za vrednovanje ponuda se odnose na predmet nabavke, odnosno ponudu (U skladu sa članom 34. Zakona). Navedeni kriterijumi primjenjuju odvojeno i ne smiju se kombinovati. „Lokacija pumpnih stanica“ ne može biti</p>

	podkriterijum za dodjelu ugovora, jer bi u tom slučaju dobavljači bili dovedeni u neravnopravan položaj. Međutim ugovorni organ može u tenderskoj dokumentaciji u okviru kriterijuma za vrednovanje ponuda ekonomski najpovoljnije ponude definisati podkriterijum operativni troškovi za ugovorni organ.
U postupcima nabavke osiguranja kao podkriterijumi u okviru kriterijuma ekonomski najpovoljnija ponuda predviđeni podkriterijumi: visina isplaćenih šteta; efikasnost prijavljenih šteta; vrijednost ukupne aktive, ostavareni obim premije.	Kriterijumi za kvalifikaciju se odnose na ponuđača (U skladu sa člano 22-26. Zakona), a kriterijumi za vrednovanje ponuda se odnose na predmet nabavke, odnosno ponudu (U skladu sa članom 34. Zakona). Navedeni kriterijumi primjenjuju odvojeno i ne smiju se kombinovati.
U obavještenju o nabavci usluga izdavaštva kao podkriterijum u okviru kriterijuma ekonomski najpovoljnija ponuda tražen: ukupan dnevni tiraž, broj prodatih primjeraka u danu.	Kriterijumi za kvalifikaciju se odnose na ponuđača (U skladu sa člano 22-26. Zakona), a kriterijumi za vrednovanje ponuda se odnose na predmet nabavke, odnosno ponudu (U skladu sa članom 34. Zakona). Navedeni kriterijumi primjenjuju odvojeno i ne smiju se kombinovati.
U postupku nabavke konsultantskih usluga za uspostavljanje modela kvaliteta kao podkriterijum ekonomski najpovoljnije ponude predviđeno „relativno iskustvo ponuđača i angažovanog osoblja“.	Podriterijum „relativno iskustvo ponuđača i angažovnog osoblja“ može biti isključivo kriterijum za kvalifikaciju, a ni u kom slučaju kriterijum za vrednovanje ponuda. Ovaj podkriterijum nije u skladu sa članom 34. Zakona.
Kao podkriterijum u okviru kriterijuma ekonomski najpovoljnija ponuda naveden podkriterijum: „fco kupac“.	Odredbu „fco kupac“ ugovorni organ može predvidjeti u tenderskoj dokumentaciji koju svaki ponuđač treba da ispoštuje, vezano za mjesto isporuke, ali ni u kom slučaju ne može biti kriterijum za vrednovanje ponuda, jer nije u skladu sa članom 34. Zakona.
Kao podkriterijume kriterijuma ekonomski najpovoljnija ponuda navodi se: 1. ugradnja stakla 3mm, učešće: 50% 2. najniža cijena ukupnog zbira ostalih jediničnih cijena stakla, učešće: 20% 3. ugradnja stakla 4 mm, učešće: 10% 4. ugradnja stakla 6 mm, učešće: 10% 5. ugradnja termopan stakla, učešće: 10%.	Umjesto podkriterijuma navedena je tehnička specifikacija ili opis predmeta nabavke koja predstavlja osnovni element za buduće izvršenje ugovora. Zavisno od tehničke specifikacije, potencijalni dobavljači koji su zainteresovani za predmetnu nabavku procjenjuju da li žele učestvovati u postupku ili ne. Predmet nabavke je prva informacija koja ih zanima, jer na osnovu toga procjenjuju mogu li dostaviti tu robu, izvršiti uslugu ili rad koji se traži. Navedene stavke nikako ne mogu biti podkriterijumi u okviru kriterijuma „ekonomski

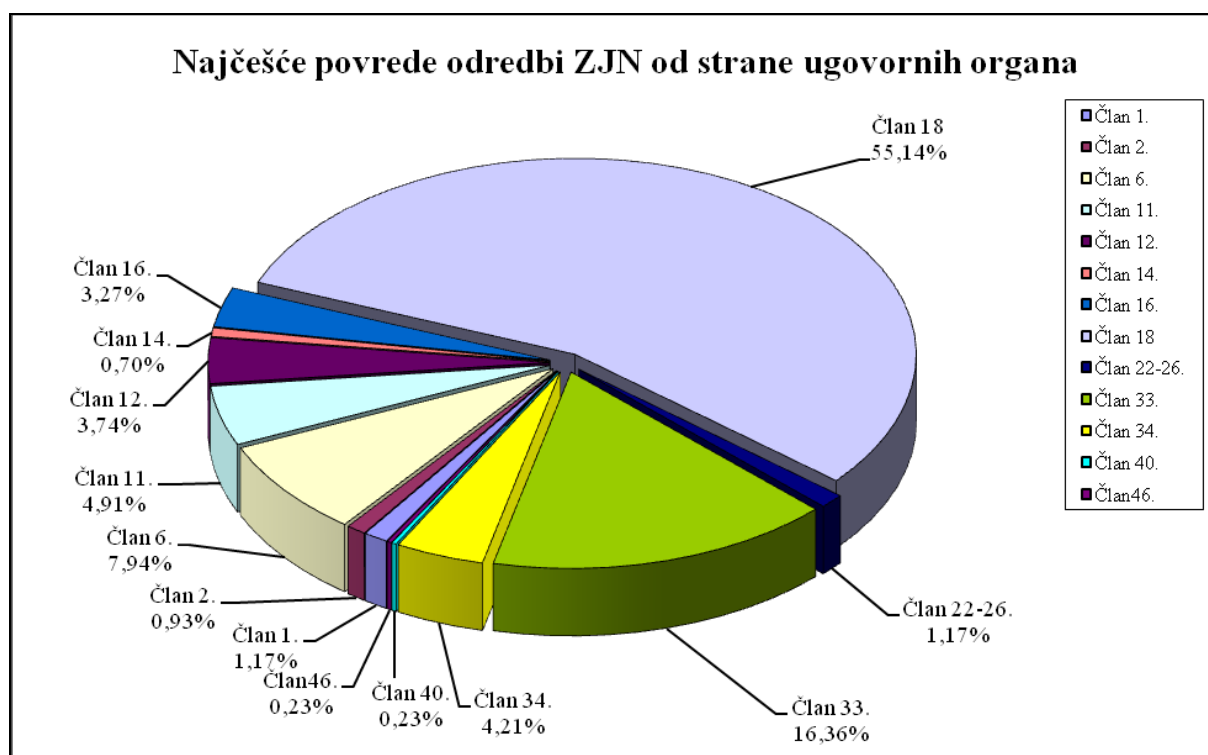
	najpovoljnija ponuda“, jer nije u skladu sa članom 34. Zakona.
Kao naziv predmeta ugovora navodi se nabavka vozila po sistemu „staro za novo“.	U postupku javne nabavke novih vozila ne mogu istovremeno nuditi na otkup, odnosno ne mogu se prodavati stara vozila ugovornog organa i to kao dio jedinstvenog postupka javne nabavke, iz razloga što bi isto predstavljalo kršenje osnovnih načela definisanih članom 1. Zakona, a koji se odnose na pravičnu i aktivnu konkurenciju među potencijalnim ponuđačima, jednak tretman, nediskriminaciju i transparentnost.
Zahtijevani visoki kvalifikacioni uslovi, nesrazmjerni sa predmetom nabavke.	U skladu sa članom 22. Zakona ugovorni organ uspostavlja minimum kvalifikacionih uslova za ponuđače i kandidate i broj dokumenata koji su potrebni za njihovo dokazivanje obavezno treba da budu srazmjerni predmetu ugovora i usklađeni s njim.
U obavještenju o nabavci određena visoka novčana naknada za otkup tenderske dokumentacije.	Prema članu 18. stav (4) Zakona o javnim nabavkama BiH, propisano je da se novčana naknada plaća za tendersku dokumentaciju i treba da pokriva stvarne troškove kopiranja i dostavljanja dokumentacije, iz čega proizilazi da je ugovorni organ u ove troškove uključio i neke druge troškove, koji tim zakonom nisu propisani, kao što su troškovi izrade, štampanja, umnožavanja, objavljivanja i drugih radnji za ugovorni organ, što predstavlja kršenje postupka javnih nabavki.
Vrijeme otvaranja ponuda nije zakazano neposredno nakon krajnjeg roka za dostavljanje ponuda.	U skladu sa članom 33. Zakona, ponude se otvaraju neposredno nakon isteka roka za podnošenje ponuda. Sastanak za otvaranje ponuda se zakazuje odmah nakon isteka roka za podnošenje ponuda. Izraz „odmah“ ima značenje od jednoga sata, ili možda pola sata nakon isteka vremenskog roka za prijem ponuda, čime se praktično ne ostavlja prostor za nelegalne pokušaje i unošenje potencijalnih izmjena.
Nabavka avio karata putem konkurentskog zahtjeva za dostavljanje ponuda.	Kod nabavke avio karata postoje određene specifičnosti, kojih ne bi bilo da ugovorni organ zna destinacije na koje će putovati, kao i vrijeme tih putovanja. Naravno da cijena avio karte zavisi od tih elemenata, a dodatno i od momenta rezervacije. Međutim, specifičnost se javlja kada ugovorni organ nema te podatke.

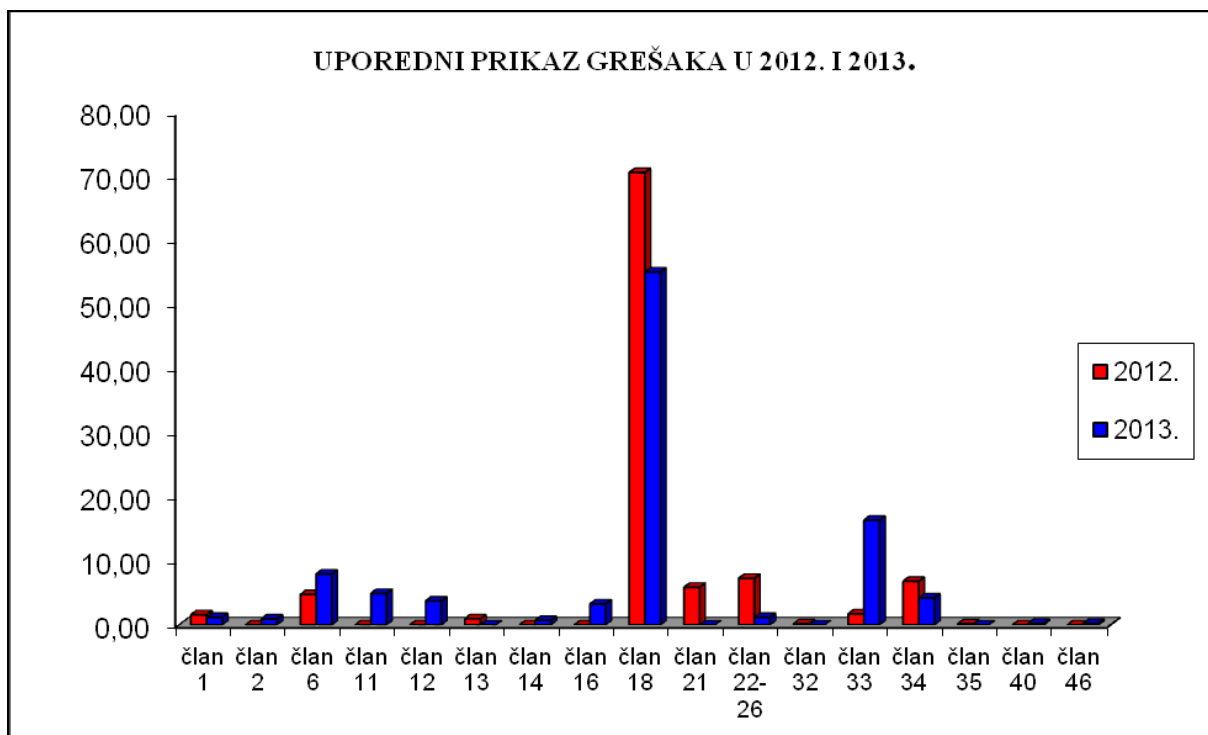
	<p>Takođe, ugovorni organ ne može da procjeni ni tačnu vrijednost nabavke u toku godine. Imajući u vidu gore navedeno, ugovorni organ ne može da koristi konkurentski zahtjev za dostavljanje ponuda za nabavku avio karata, jer se ne mogu ispoštovati uslovi propisani članom 46. Zakona. Preporuka Agencije je provođenje otvorenog postupka sa okvirnim sporazumom.</p>
<p>Pogrešno procijenjena vrijednost nabavke kod bankarskih usluga, odnosno kreditnog zaduženja:</p> <p>Kao ukupna količina ugovora ili obim ugovora navodi se: 4.000.000,00 KM. Kao procijenjena ukupna vrijednost ugovora navodi se: 4.000.000,00 KM</p>	<p>U skladu sa članom 8. stav (7) Uputstva o primjeni Zakona o javnim nabavkama za potrebe proračunavanja procijenjene neto vrijednosti ugovora o uslugama koji obuhvataju osiguravajuće usluge, bankarske usluge ili druge vrste finansijskih usluga, ili usluge izrade idejnog rješenja, gdje je to moguće, može da se uzme u obzir:</p> <p>a) naplativa premija, u slučaju osiguravajućih usluga; b) troškovi provizije, kamata, kao i druga vrsta naknade u slučaju bankarskih usluga i drugih finansijskih usluga; c) troškovi ili naknade, u slučaju izrade idejnog rješenja.</p>
<p>Navođenje precizne tehničke specifikacije, kojim se favorizuje konkretni dobavljač.</p>	<p>Zakon izričito zabranjuje opisivanje predmeta nabavke na način da se određuje precizni tehnički podaci, jer takva tehnička specifikacija upućuje na konkretan proizvod favorizovanog proizvođača, koji već postoji na tržištu roba, osim u slučajevima iz člana 14. stav (5) Zakona.</p>
<p>Nabavka vozila sa tačno naznačenom oznakom motora (2.0 TDI), kojim se favorizuju tačno određeni proizvođači.</p>	<p>Zakon izričito zabranjuje opisivanje predmeta nabavke na način da se određuje precizni tehnički podaci, jer takva tehnička specifikacija upućuje na konkretan proizvod favorizovanog proizvođača, koji već postoji na tržištu roba, osim u slučajevima iz člana 14. stav (5) Zakona.</p>
<p>Pod vrstom ugovora navedeno: „Radovi, Drugi građevinski radovi koji uključuju posebne zanate“, a pod naziv predmeta ugovora navodeno „Zimsko održavanje lokalnih puteva“.</p>	<p>U obavještenju o nabavi se mora tačno definisati o kakvoj vrsti ugovora je riječ, jer nije dozvoljeno da se u jednom postupku nabavke pogrešno definiše vrsta ugovora (u konkretnom slučaju ugovor o nabavci radova umjesto ugovora o nabavci usluga). Pravilno definisanje vrste ugovora, u skladu sa članom 2. Zakona, je od izuzetne važnosti. Naime, nisu isti vrijednosni razredi kod</p>

	ugovora o nabavci roba, ugovora o nabavci usluga i ugovora o nabavci radova.
U obavještenju o poništenju postupka nabavke usluga vođenja računa i obavljanja bankarskih transakcija kao podkriterijumi u okviru kriterijuma ekonomski najpovoljnija ponuda navedeni: vođenje računa i dostavljanje izvoda putem elektronske pošte (e-mail), isplata gotovine sa poslovnog računa, unutar bankarske transakcije bez obzira na iznos transakcija, transakcije između banaka.	Kriterijumi za kvalifikaciju se odnose na ponuđača (U skladu sa člano 22-26. Zakona), a kriterijumi za vrednovanje ponuda se odnose na predmet nabavke, odnosno ponudu (U skladu sa članom 34. Zakona). Navedeni kriterijumi primjenjuju odvojeno i ne smiju se kombinovati.
U obavještenju o poništenju postupka nabavke kao razlog poništenja navode se „Drugi dokazivi razlozi koji su izvan kontrole ugovornog organa i koji se nisu mogli predvidjeti u vrijeme pokretanja postupka dodjele ugovora.	Iz uopštene formulacije iz člana 12. stav (1) tačke c) se ne vidi koji su to razlozi koji su doveli do poništenja postupka. U „Dodatnim informacijama“ treba precizirati, odnosno, mora se navesti konkretan razlog koji je bio izvan kontrole ugovornog razloga i nije se mogao predvidjeti u vrijeme pokretanja postupka te je s toga ugovorni organ donio odluku da poništi postupak.
Iz obavještenja o dodijeli ugovora je vidljivo da su ugovorni organi kao razlog za primjenu pregovaračkog postupka bez obavještenja o nabavci navodili hitnost, a da nisu ispunjeni uslovi predviđeni Zakonom.	Uslovi za primjenu pregovaračkog postupka bez objavljivanja obavještenja o nabavci su navedeni u članu 11. stav 4. tačka a) podtačka 4. Ti uslovi su slijedeći: <ul style="list-style-type: none"> – razlozi krajnje hitnosti moraju biti dokazivi (objektivni), što znači da se razlozi mogu na uvjerljiv način objasniti, – okolnosti krajnje hitnosti moraju biti izazvane događajima koje ugovorni organ, prema objektivnoj procjeni nije mogao predvidjeti, i – te okolnosti moraju poticati od vanjskih uzroka i ne smiju se ni u kom slučaju moći dovesti u vezu sa ugovornim organom.
Iz obavještenja o dodijeli ugovora vidljivo da je ugovorni organ izabrao pregovarački postupak nakon jednog neuspjelog otvorenog postupka.	Ako niti jedna ponuda uopšte ne bude primljena, ili ne bude primljena niti jedna prihvatljiva ponuda, čime se stvara približno ista situacija kao da nijedna ponuda nije primljena u otvorenom ili ograničenom postupku, može se uzeti u razmatranje da se provede pregovarački postupak bez objavljivanja obavještenja o nabavci. Ipak, primjena pregovaračkog postupka bez objavljivanja obavještenja o nabavci u takvim

	slučajevima dozvoljena je tek kao treći pokušaj, u skladu sa članom 11. stav (4) tačka a) podtačka 1). Zakona.
Od momenta zaključenja ugovora do momenta objavljivanja obavještenja o dodjeli ugovora proteklo više od 30 dana.	Članom 40. Zakona je određeno da ugovorni organ u skladu s članom 20. ovog zakona objavljuje obavještenje o dodjeli ugovora na osnovu rezultata postupka dodjele. Takva obavještenja obavljaju se što prije moguće, ali ne kasnije od 30 dana po zaključenju ugovora.

Provodeći monitoring Obavještenja objavljenih u „Službenom glasniku BiH“ Agencija je konstatovala najčešće povrede odredbi Zakona, te daje grafički prikaz istih.





Komparativna analiza grešaka u 2013. godini u odnosu na 2012. godinu je pokazala slijedeće:

Prije svega, u 2013. godini, kao i u 2012. najveći broj grešaka se odnosio na visoku cijenu tenderske dokumentacije. Međutim, ono što predstavlja napredak je značajan pad grešaka koji se tiču visoke cijene tenderske dokumentacije, i to sa 70,68% na 55,14 % od ukupnog broja grešaka.

Najveći porast grešaka u 2013. godini u odnosu na 2012. godinu se tiču člana 33. ZJN, odnosno pitanje otvaranje ponuda koje bi trebalo biti neposredno nakon isteka roka za prijem ponuda. U pojedinim slučajevima se dešavalo da se ponude otvaraju nekoliko sati, čak i dane nakon krajnjeg roka za prijem ponuda. Ugovorni organ treba da zakaže sastanak za otvaranje ponuda neposredno nakon isteka roka za podnošenje ponuda. Izraz „neposredno“ ima značenje od pola sata ili sat, nakon isteka vremenskog roka za prijem ponuda, čime se praktično ne ostavlja prostor za eventualno manipulisanje s ponudama.

I dalje visok udio u ukupnom broju grešaka čine greške koje se tiču člana 6. Zakona, i to u većini slučajeva se odnosilo na nepravilno grupisanje predmeta nabavke na lotove. Naime, samo oni predmeti nabavke koji su pripadaju istoj ili sličnoj, odnosno homogenoj grupi su nesumnjivo predmet istog postupka javne nabavke iz razloga što ih može nuditi jedan ponuđač i zbog toga što je za sve njih moguće dodijeliti jedan ugovor, bez obzira da li postoji podjela na lotove ili ne.

Takođe, i dalje značajan udio imaju nepravilnosti koje se tiču člana 34. Zakona, odnosno kriterijuma za dodjelu ugovora. U pojedinim slučajevima su kao kriterijumi za dodjelu ugovora navođeni uslovi za kvalifikaciju ponuđača (član 22-26).

Iz obavještenja o dodijeli ugovora je uočena česta upotreba pregovaračkog postupka bez objave obavještenja, a da nisu ispunjeni uslovi predviđeni članom 11. Zakona (kao najčešći razlozi za primjenu pregovaračkog postupka navodi se hitnost).

II) Izvještaji o zaključenim ugovorima u postupcima javnih nabavki putem web informacijskog sistema za izvještavanje o provedenim postupcima javnih nabavki utvrđenih u Poglavlju II i III Zakona o javnim nabavkama BiH.

U Bosni i Hercegovini (u daljem tekstu: BiH) ima preko 2000 ugovornih organa koji podliježu primjeni Zakona. Od ukupnog broja obaveznika primjene ovog Zakona, 1431 ugovorna organa su registrovana u WisPPA sistem i dostavljaju izvještaje o dodjeljenim ugovorima u postupcima javnih nabavki za 2013. godinu. Dakle, i dalje veliki problem predstavlja činjenica da veliki broj ugovornih organa nije registrovano u WisPPA aplikaciji, jer je to od velike važnosti da bi se imali tačni statistički podaci o postupcima javnih nabavki u BiH. U odnosu na 2012. godinu u kojoj je broj registrovanih ugovornih organa bio 1139, broj registrovanih ugovornih organa u 2013. godini je iznosio 1431, a što predstavlja porast od 25,63 %.

III) Odluke Ureda za razmatranje žalbi

Agencija je uputila dopis Uredu za razmatranje žalbi broj: 03-50-4-252/14 od 30.01.2014. godine, kojim je tražila kopije odluka kako bi se mogao raditi monitoring istih. Pošto odluke nisu dostavljene, monitoring nije bilo moguće izvršiti.

IV) Izvještaj nadležnih Ureda za reviziju u BiH



Tokom 2013. godine Ured za reviziju institucija na sva tri nivoa vlasti su objavile 205 revizorskih izvještaja ukupno, i to: Ured za reviziju institucija BiH je objavila 72 izvještaja finansijskog poslovanja i 3 izvještaja revizije učinka, Ured za reviziju institucija u Federaciji BiH je objavila 72 izvještaja finansijskog poslovanja i 2 izvještaja revizije učinka i Glavna služba za reviziju javnog sektora RS je objavila 52 finansijska izvještaja i 3 izvještaja revizije učinka.

Uredi za reviziju institucija BiH je izvršila reviziju 73 institucije na nivou BiH koje se odnose na finansijsko poslovanje institucija u 2012. godini, a revizije su izvršene i objavljene tokom 2013. godine. Takođe, Ured za reviziju institucija BiH je objavila i Godišnji izvještaj revizije o izvršenju budžeta za 2012. godinu i Godišnji izvještaj revizije o glavnim nalazima i preporukama za 2012. godinu.

Glavna služba za reviziju javnog sektora RS i Ured za reviziju institucija u Federaciji BiH su izvršile reviziju finansijskog poslovanja za 2012. godinu institucija na entitetskom, kantonalnom, opštinskom, lokalnom nivou i reviziju javnih preduzeća. U 2013. godini je izvršena i objavljena jedna specijalna revizija od strane Glavne službe za reviziju javnog sektora RS.

S obzirom da izvještaji nadležnih ureda za reviziju na svim nivoima vlasti budu objavljeni početkom juna za prethodnu godinu, u Izvještaju o monitoringu postupaka javnih nabavki za 2012. godinu dat je pregled nepravilnosti iz objavljenih samo 5 revizija finansijskog poslovanja za 2012. godinu. Izvještaj o finansijskom poslovanju za 2013. godinu biće objavljen sredinom 2014. godine.

U Izvještajima su navedena odstupanja u postupcima javnih nabavki i date preporuke za dalje provođenje postupaka javnih nabavki. Revizijom je obuhvaćen cjelokupni sistem javni nabavki počev od planiranja, provođenja postupaka, izvršenja ugovora te zakonitost procesa javnih nabavki.

<p align="center">Pregled uočenih nepravilnosti kod budžetskih korisnika, opština i javnih preduzeća datih u revizorskim izvještajima</p>	
<p>NEPRAVILNOST</p> 	<p>PREPORUKA</p> 
<p>Nepostojanje plana javnih nabavki i loše planiranje.</p>	<p>Ugovorni organi ne donose plan nabavki. Planiranje javnih nabavki je u sklopu budžeta ugovornih organa, odnosno godišnjih planova poslovanja kao dio ukupnih aktivnosti planiranih za narednu budžetsku godinu nastalih na osnovu zakonskih propisa o budžetu institucija BiH/FBiH/RS. Planiranje nabavki u institucijama se vrši nesistematično, odnosno planovi se donose nasumično samo da bi formalno postojali i isti nemaju suštinski značaj. Osnovni razlozi za nastajanje problema vezanih za planiranje javnih nabavki ogledaju se u neozbiljnom, nesistematičnom i nesveobuhvatnom pristupu</p>

	<p>planiranju nabavki od samog definisanja potreba, preko dinamike provođenja procedura do ugovaranja i realizacije ugovora.</p> <p>Problem nepostojanja plana javnih nabavki se manifestuje u značajnom broju institucija koji prozrokuje nasumično pokretanje javnih nabavki bez postojanja optimalne dinamike i redoslijeda aktivnosti. Nepostojanje plana nabavki sa preciznom dinamikom u većini slučajeva rezultira kašnjenjem u pokretanju procedura i neokončanju istih, te mnogobrojni drugih problema.</p> <p>Planiranje potreba je osnov i najbitniji faktor efikasnog i uspješnog sistema javnih nabavki. Plan nabavke na godišnjem nivou predstavlja prvi korak postupka provođenja nabavke. Zaposlenici odgovorni za provođenje postupaka javnih nabavki i relevantna odjeljenja treba da budu uključena u sam proces planiranja i izrade budžeta date institucije.</p> <p>Prednosti postupka planiranja javne nabavke su sljedeće:</p> <ul style="list-style-type: none">• stvaraju se čvrste veze između zainteresovanih strana, odjeljenja finansija i nabavke;• ekonomija obima se može dobiti objedinjavanjem zahtjeva iz različitih oblasti;• mala je vjerovatnoća da će biti nepredviđenih situacija kada se zahtjevi manifestuju u kasnijim mjesecima;• zahtjevi se vremenski mogu prilagoditi kraju fiskalne godine potencijalnih dobavljača, kako bi se postigle dobre pogodbe;• svi mogu planirati i rasporediti resurse efektivnije u dolazećoj godini;• saradnja sa drugim ugovornim organima je efikasnija;• plan javne nabavke je povezan sa strateškim planom ugovornih organa.
--	---

<p>Neefikasnost procesa javnih nabavki.</p>	<p>Neefikasnost procesa se u suštini ogleda u neblagovremenom pokretanju javnih nabavki, nepreciznosti tenderske dokumentacije što dovodi do ponavljanja postupaka, prigovora i žalbi i na kraju neblagovremenog potpisivanja ugovora i nabavki nepotrebnih sredstava.</p>
<p>Nepoštivanje uslova definisanih tenderskom dokumentacijom i ugovorom.</p>	<p>Član 39. stav 3. Zakona propisuje da se prilikom dodjele ugovora o nabavci, cijena navedena u najuspješnijoj ponudi kao i uslovi utvrđeni u tenderskoj dokumentaciji ne mogu se mijenjati. Većinom se navedeni problemi dešavaju kod ugovaranja usluga i radova, ali nerijetko i kod ugovaranja roba. Suština problema je u tome što se ne poštuju uslovi iz ugovora kao što je na primjer rok završetka usluga ili radova, a navedeni rok je precizno definisan tenderskom dokumentacijom ili je bio kriterij za dodjelu ugovora. Navedeni uslovi su imali uticaj na samu ponudu i izbor dobavljača, a kasnije nisu poštivani prilikom realizacije ugovora. Neophodno je pridržavati se u potpunosti uslova i zahtjeva definisanih tenderskom dokumentacijom, kako tokom kompletnog procesa javne nabavke, tako i tokom realizacije ugovora.</p>
<p>Tehnička specifikacija u tenderskoj dokumentaciji favorizuje određene dobavljače. Najčešće prilikom javne nabavke službenih vozila, te pojedine tehničke robe (elektronske i računarske);</p>	<p>U suprotnosti sa članom 14. stav 1. Zakona koji decidno propisuje da će tehničke specifikacije biti nediskriminatorske prema dobavljačima i osiguraće pravednu i aktivnu konkurenciju.</p>
<p>Nesrazmjerno i nejasno postavljanje kriterijuma za bodovanje i dodjelu ugovora prema predmetu nabavke.</p>	<p>U suprotnosti je s članom 34. stav 1. Zakona da ugovorni organ u pojedinim slučajevima nesrazmjerno i nejasno definiše kriterijume za bodovanje i dodjelu ugovora, što ima za posledicu dostavljanje nerealnih ponuda u svrhu dobijanja posla.</p>

<p>Neprecizno sastavljanje tenderske dokumentacije.</p>	<p>U skladu s članom 13. Stav 3. Zakona tenderska dokumentacija sadrži detaljne, jasne i precizne informacije za odabrani postupak dodjele ugovora.</p> <p>U značajnom broju slučajeva veliki problem predstavlja neprecizno sastavljanje tenderske dokumentacije koje se uglavnom ogleda u neadekvatnom i lošem opisu predmeta nabavke, nepreciznom definisanju osnovnih zahtjeva i uslova, nedefinisanju potrebnih garancija, itd. Navedeni propusti i problemi u gotovo svim slučajevima rezultat su bespotrebnog uslozljavanja postupaka javnih nabavki koje nerijetko završavaju traženjem dodatnih obrazloženja i pojašnjenja, prigovora, žalbi i na kraju i poništavanjem samog postupka.</p> <p>Prilikom pripreme tenderske dokumentacije i procedure javne nabavke potrebno je voditi računa o svim detaljima nabavke od detaljnog i jasnog opisa predmeta nabavke i preciznog definisanja kvalifikacionih uslova do utvrđivanja nedvosmislene metodologije bodovanja i dodjele ugovora.</p>
<p>Izbor dobavljača koji ne ispunjava kvalifikacione uslove ili nije dostavio sve elemente ponude.</p>	<p>U skladu s članom 22. stav 5. Zakona samo onim kandidatima ili ponuđačima čije kvalifikacije zadovoljavaju selekzione kriterijume uspostavljene u tenderskoj dokumentaciji biće dozvoljeno da nastave postupak javne nabavke.</p> <p>U pojedinačnim slučajevima uočen je odabir ponuđača koji ne ispunjava kvalifikacione uslove, kao na primjer izbor dobavljača koji nije dostavio neki od dokumentata koji su traženi u kvalifikacijama, nije dostavio ponudu sa čvrstim uvezom itd. Navedeni propusti većinom proizvode žalbe i na kraju obaranje postupka.</p>

<p>Aneksiranje postojećih ugovora i značajni dodatni i nepredviđeni radovi.</p>	<p>Pravilo je u javnim nabavkama da se ugovor ne može proširiti, obnoviti ili produžiti, kako u vezi sa količinom robe tako i u odnosu na period isporuke, u odnosu na ono što je određeno u tenderskoj dokumentaciji i u zaključenom ugovoru. Najvažnije pravilo za bilo kakve nove isporuke je zaključenje novog ugovora, nakon provedenog odgovarajućeg postupka.</p> <p>Takođe, Zakon o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine ne poznaje termin aneks ugovora pa, u skladu s tim, nije moguće zaključiti aneks osnovnog ugovora. Za svaku nabavku, pa i za nabavku dodatnih roba, usluga ili radova potrebno je provesti odgovarajući postupak. Ugovorni organi izuzetno mogu ugovore dodjeljivati putem pregovaračkog postupka bez objave obavještenja o nabavci ukoliko ispunjavaju uslove propisane članom 11. stav 4. Zakona.</p> <p>Na određenom broju slučajeva primjećena su značajne vrijednosti aneksa postojećih ugovora i velike vrijednosti dodatnih i nepredviđenih radova.</p>
<p>Neprovođenje procedura javne nabavke.</p>	<p>Svako trošenje javnih sredstava, osim izuzetaka propisanih članom 5. i Aneksom II dio C Zakona, mora biti izvršeno u skladu sa određenim postupkom nabavke propisane Zakonom. Uočene su pojave kako institucije nabavljaju robe a da prethodno nisu provedene zakonom propisane procedure ili gdje imamo slučajeve kada se produžuju ugovori iz ranijeg perioda, što je zakonski nedopušteno i neutemeljeno. Takođe, ugovorni organi su angažovali i izvođače radova prije provođenja procedura nabavki. Ovakvo postupanje ugovornih organa je u suprotnosti s odredbama Zakona o javnim nabavkama.</p>

<p>Edukacija i uloga službenika za provođenje procedura javne nabavke.</p>	<p>Uočeno je da državni službenici koji učestvuju u procedurama javnih nabavki nisu u dovoljnoj mjeri edukovani za provođenje složenijih procedura javnih nabavki.</p> <p>Takođe je primjećena i višestruku ulogu članova komisija jer se često nalaze i u ulozi da sastavljaju tendersku dokumentaciju, ocjenjuju ponude, sastavljaju ugovor itd, što nije spojivo.</p>
<p>Nepostojanje sistema internih kontrola pri realizaciji ugovora.</p>	<p>U skladu s članom 39. Zakona ugovor se zaključuje u skladu s Zakonima BiH o obligacijama. Zakon o javnim nabavkama BiH se primjenjuje od momenta pokretanja postupka javne nabavke do zaključenja ugovora o javnoj nabavci. U revizorskim izvještajima koji se odnose na javne nabavke je konstatovano da je sistem internih kontrola pri realizaciji ugovora je veoma slabo razvijen u gotovo svim institucijama BiH.</p> <p>U većini institucija BiH ne postoji adekvatan sistem internih kontrola koji obezbjeđuje praćenje ugovora količinski, vrijednosno kao ni sistematično praćenje ugovorenih odredbi. Interne kontrole u realizaciji ugovora bi trebale biti usmjerene na utvrđivanje i praćenje isporuke ugovorenih roba, radova i usluga kao i praćenje poštovanja ugovorom definisanih uslova.</p> <p>Kao glavni problem nepostojanja internih kontrola pri realizaciji ugovora pojavljuje se probijanje ugovorenih količina i vrijednosti kao i rokova isporuke i završetka radova što indirektno predstavlja nepoštovanje tenderske dokumentacije i Zakona o javnim nabavkama BiH. Adekvatan sistem internih kontrola pri realizaciji ugovora omogućava praćenje isporučenog u odnosu na ugovoreno, tako da bi se na osnovu navedenih kontrola uz systemske analize stvorila adekvatna osnova za dobro planiranje kao i racionalno i namjensko trošenje budžetskih sredstava.</p> <p>Uspostaviti funkcionalan i pouzdan sistem</p>

	internih kontrola pri realizaciji ugovora koji će na adekvatan način obezbjediti sistematično praćenje ugovorenih odredbi i stvoriti čvrst osnov za buduće planiranje i izvršenje budžeta vezanog za nabavke.
Otvaranje ponuda nakon vremena navedenog u Obavještenju o nabavci i tenderskoj dokumentaciji.	U skladu sa članom 33.Zakona, ponude se otvaraju neposredno nakon isteka roka za podnošenje ponude. Sastanak za otvaranje ponu se zakazuje odmah nakon isteka roka podnošenje ponuda. Izraz „odmah“ ima značenje od jednoga sata, ili možda pola sata nakon isteka vremenskog roka prijem ponuda, čime se praktično ne ostavlja prostor za nelegalne pokušaje i unošenje potencijalnih izmjena.
Postupci nabavke čija vrijednost je mnogo veća od 6.000,00 KM provode se putem više direktnih sporazuma.	Ugovor za nabavku roba, usluga ili radova čiju je vrijednost ugovorni organ procijenio u skladu s odredbama stavova (5) do (8) člana 6. ovog zakona na iznos koji je jednak ili manji od 6.000,00 KM može se dodijeliti putem direktnog sporazuma, u skladu s odredbama člana 47. ovog zakona.
Ukupne nabavke putem direktnog sporazuma prelaze 10 % vrijednosti ukupnog budžeta, u pojedinim slučajevima i preko 25 % vrijednosti ukupnog budžeta ugovornog organa.	Prema članu 45. stav (2) Zakona, ugovorni organ je dužan osigurati da ukupna godišnja vrijednost direktnih sporazuma ne prelazi 10% njegovog ukupnog godišnjeg budžeta za nabavke.
Ugovorni organi nisu donijeli interne Pravilnike o direktnom sporazumu.	U skladu s članom 47. Zakona direktni postupak definiše se u internom pravilniku ugovornog organa, koji se donosi u skladu sa modelom koji priprema Agencija za javne nabavke.
Nabavka motornih vozila po principu „staro za novo“.	U postupku javne nabavke novih vozila ne mogu istovremeno nuditi na otkup, odnosno ne mogu se prodavati stara vozila ugovornog organa i to kao dio jedinstvenog postupka javne nabavke, iz razloga što bi isto predstavljalo kršenje osnovnih načela definisanih članom 1. Zakona, a koji se odnose na pravičnu i aktivnu konkurenciju među



	potencijalnim ponuđačima, jednak tretman, nediskriminaciju i transparentnost.
Agenciji za javne nabavke ne dostavljaju se izvještaji o provedenim postupcima javne nabavke.	Ugovorni organ su obavezni dostavljati Izvještaje o provedenim postupcima javne nabavke Agenciji za javne nabavke u skladu s članom 41. Zakona.
Nepoštovanje ugovorenih cijena.	Prilikom dodjele ugovora o nabavci, cijena navedena u najuspješnijoj ponudi kao i uslovi utvrđeni u tenderskoj dokumentaciji ne mogu se mijenjati u skladu s članom 39. stav (3) Zakona.
Ugovorni organi ne arhiviraju svu dokumentaciju koja se odnosi na postupke javne nabavke.	Prema članu 42. Zakona zaključeni ugovori o nabavci, zahtjevi, ponude, tenderska dokumentacija i dokumenti koji se odnose na ispitivanje i ocjenjivanje zahtjeva i ponuda, kao i drugi dokumenti vezani za nabavku, čuvaju se u skladu s zakonima Bosne i Hercegovine koji se odnose na arhiviranje.
Provođenje pregovaračkog postupka bez ispunjenosti uslova predviđenih članom 11. stav 4. tačka a) Zakona.	Obzirom da je najmanje transparentan postupak javne nabavke, pregovarački postupak se može primjenjivati u slučaju ispunjenosti uslova predviđenih članom 11. stav 4. tačka a) Zakona. Pregovarački postupak bez objave obavještenja o nabavci se koristio i kad nije opravdana primjena pregovaračkog postupka i kad nisu postojali uslovi hitne nabavke . Ugovorni organ mora ispuniti uslove za primjenu pregovaračkog postupka bez objavljivanja obavještenja o nabavci u slučaju hitne nabavke, u skladu s članom 11. stav 4. tačka a. alineja 4. Zakona, i to: -razlozi krajnje hitnosti moraju biti dokazivi (objektivni), što znači da se razlozi mogu na uvjerljiv način objasniti javnosti, -okolnosti krajnje hitnosti moraju biti izazvane događajima koje ugovorni organ, prema objektivnoj procjeni nije mogao predvidjeti i -te okolnosti moraju poticati od vanjskih uzroka i ne smije se ni u kom slučaju moći dovesti u vezu sa ugovornim organom.

Shodno gore navedenim propustima, Uredi za reviziju institucija preporučuju:

1. Neophodno je preduzeti konkretne aktivnosti u svrhu obezbjeđenja adekvatnog sistema planiranja javnih nabavki koji će obezbjediti pouzdane i precizne parametre neophodne za provođenje procedura javnih nabavki. Plan nabavki bi suštinski morao biti odraz detaljnih analiza u smislu definisanja stvarnih potreba, opravdanosti nabavke do konačne projekcije, odobrenja finansijskih sredstava i izbora postupka dodjele ugovora.
2. Prilikom pripreme tenderske dokumentacije i procedure javne nabavke potrebno je voditi računa o svim detaljima nabavke od detaljnog i jasnog opisa predmeta nabavke i preciznog definisanja kvalifikacionih uslova do utvrđivanja nedvosmislene metodologije bodovanja i dodjele ugovora.
3. Neophodno se u potpunosti pridržavati uslova i zahtjeva definisanih tenderskom dokumentacijom, kako tokom kompletnog procesa javne nabavke, tako i tokom realizacije ugovora.
4. U svim pojedinačnim slučajevima u cilju transparentnog i racionalnog trošenja budžetskih sredstava, ugovorni organi su dužni decidno primjenjivati odredbe Zakona o javnim nabavkama BiH u suštinskom i formalnom smislu, poštujući uputstva i stavove Agencije za javne nabavke BiH kao i dobre nacionalne i evropske prakse u javnim nabavkama.

V) Dopisi koje ponuđači dostavljaju Agenciji

Agencija je u 2013. godini dobila 23 dopisa ponuđača kojima su ukazivali na nepravilnosti u provedbi postupka javnih nabavki ugovornih organa. Najčešće, ukazivano je na slijedeće nepravilnosti:

Dopisi ponuđača	
NEPRAVILNOST 	PREPORUKA 
<p>Ugovorni organ je pokrenuo novi postupak, a da prethodni postupak nije bio okončan, jer se vodi postupak po žalbi.</p>	<p>Ističemo da u pogledu pokretanje postupka, a da ranije pokrenuti postupak za isti predmet nabavke nije okončan (dodjelom ugovora ili poništenjem) nego je obustavljen kao posljedica ulaganja žalbe, preporuka Agencije je da ugovorni organ sačeka odluku Ureda za razmatranje žalbi, kao drugostepenog organa, jer ne može biti sigurno da li će žalba u konkretnom slučaju biti odbačena, usvojena ili odbijena. Pokretanje novog postupka prije donošenja rješenja URŽ-a dovelo bi do situacije da ugovorni organ ima dva postupka javnih nabavki za isti predmet nabavke, što u konačnom može imati za posljedicu zaključenja dva ugovora/okvirna sporazuma za isti predmet nabavke, i to u većoj količini za kojom ugovorni organ nema potrebu.</p>
<p>Ugovorni organ je za prvoizabranog ponuđača izabrao ponuđača čija ponuda ne odgovara tehničkim specifikacijama zadatim u tenderskoj dokumentaciji.</p>	<p>Članom 14. stav (3) Uputstva o primjeni Zakona o javnim nabavkama određeno je da ugovorni organ smatra ponudu odgovarajućom ukoliko ista ispunjava zahtjeve utvrđene obavještenjem o nabavci i tenderskom dokumentacijom. Ugovorni organ provjerava da li su ponude usklađene sa zahtjevima u tenderskoj dokumentaciji. Ponuda se smatra prihvatljivom ukoliko zadovoljava uslove postavljene u tenderskoj dokumentaciji.</p>

<p>Ugovorni organ je naveo marku i tip vozila koji je predmet nabavke.</p>	<p>Zakon izričito zabranjuje opisivanje predmeta nabavke na način da se određuje precizni tehnički podaci, jer takva tehnička specifikacija upućuje na konkretan proizvod favorizovanog proizvođača, koji već postoji na tržištu roba, osim u slučajevima iz člana 14. stav (5) Zakona.</p>
<p>Ugovorni organ je precizirao lokacije za mjesto isporuke nafte i naftnih derivata.</p>	<p>Ugovornim organima nije dozvoljeno da, u okviru procesa selekcije ili ocjenjivanja, diskriminišu kandidate na osnovu njihovog porijekla, lokacije ili drugih elemenata diskriminacije.</p> <p>Prema tome, nije moguće ograničiti konkurenciju na način da samo ponuđači sa određenog teritorija mogu učestvovati u postupku, odnosno ponuđači koji imaju pumpne stanice na određenom teritoriju.</p> <p>Međutim, u slučaju kada se isporuka ne vrši u skladište ugovornog organa, odnosno kada se točenje nafte i naftnih derivata odvija na benzinskim pumpama ponuđača da to proizvodi određene troškove i da što je mjesto točenja udaljenije to su troškovi za ugovorni organ veći.</p> <p>Međutim, problem oko ovih troškova se može riješiti korištenjem podkriterijuma „operativni troškovi“ u okviru kriterijuma „ekonomski najpovoljnija ponuda“, i to na način da najmanji operativni trošak dobija najveći broj bodova, a da ostali sa većim operativnim troškom, na osnovu postavljene formule srazmjerno dobijaju manji broj bodova.</p>
<p>Vežano za dokaze kojim kandidati ili ponuđači dokazuju svoju tehničku i profesionalnu sposobnost, ugovorni organ je zahtjevao dokumentaciju koja nije zakonom predviđena.</p>	<p>Zakon je u članu 26. u stavu (2) predvidio moguće dokaze kojim kandidati ili ponuđači dokazuju svoju tehničku i profesionalnu sposobnost, a koje ugovorni organi mogu zahtijevati u skladu i na način predviđen članom 22. Zakona, odnosno adekvatno i srazmjerno predmetu ugovora. Između ostalog, tačkom a) stava (2) istog člana Zakona određeno je da se tehnička i profesionalna sposobnost može dokazati listom glavnih isporuka dobavljača izvršenih u posljednje dvije do tri godine, s vrijednostima, datumima i primaocima uz osiguranje dokumenata u formi potvrda izvršenih isporuka koje su izdali primaoci ili, ukoliko se takve potvrde ne mogu osigurati iz razloga izvan dobavljačeve kontrole, samo uz izjavu dobavljača o izvršenim isporukama.</p>

<p>Nakon ulaganja žalbe od strane jednog ponuđača URŽ-u, ugovorni organ nije obustavio postupak, nego je samoinicijativno poništio postupak po jednom lotu.</p>	<p>U skladu sa članom 52. stav (2) ukoliko drugostepeni organ privremenim nalogom obustavlja postupak do donošenja svoje konačne odluke, to praktično znači da ugovorni organ ne može donositi bilo kakve odluke, niti poduzimati bilo kakve radnje, pa tako ne bi mogao ni poništiti postupak.</p>
<p>Ugovorni organ traži dokaze o registraciji ponuđača samo u skladu sa pozitivnim propisima jednog od entiteta.</p>	<p>Članom 24. Zakona je definisana sposobnost obavljanja profesionalne djelatnosti. Ugovornim organima nije dozvoljeno da u okviru procesa selekcije ili ocjenjivanja, diskriminišu kandidate/ponuđače na osnovu njihovog porijekla, lokacije ili drugih elemenata diskriminacije.</p> <p>Imajući u vidu navedeno ugovorni organ nema osnova da u tenderskoj dokumentaciji traži registraciju ponuđača samo u skladu sa pozitivnim propisima jednog od entiteta. Naime, na ovaj način ugovorni organ je ograničio učešće u postupku javne nabavke ponuđačima iz drugih dijelova BiH, pa i regiona, odnosno onemogućio je učešće u postupku javne nabavke ponuđačima koji su registrovani u skladu sa pozitivnim propisima zemlje u kojoj su registrovani.</p>
<p>Ugovorni organ učestalo koristi pregovarački postupak bez objave obavještenja o nabavci iz razloga hitnosti.</p>	<p>Zakon definiše otvoreni postupak kao osnovni postupak javne nabavke koji se koristi što je moguće više u skladu sa članom 11. stav (1), te ograničeni postupak koji se koristi u posebnim slučajevima u skladu sa članom 11. stav (2).</p> <p>Tek ukoliko, izuzetno, zbog krajnje hitnosti nije moguće primjeniti niti ubrzani ograničeni, može se koristiti pregovarački postupak bez objavljivanja obavještenja pod uslovima navedenim u članu 11. stav (4) tačka a) alineja 4). Navedenim članom određeno je da ugovorni organi mogu, izuzetno ugovore dodjeljivati putem pregovaračkog postupka bez objavljivanja obavještenja o nabavci, kada se zbog dokazivih razloga krajnje hitnosti, prouzrokovane događajima nepredvidivim za dati ugovorni organ, ne mogu ispoštovati minimalni rokovi koji su utvđeni za ubrzani ograničeni postupak. Okolnosti kojima se opravdava izuzetna hitnost ne smiju se ni u kom slučaju moći dovesti u vezu sa ugovornim organom.</p>

<p>Ugovorni organ je postupak nabavke konsultantskih usluga proveo putem otvorenog postupka.</p>	<p>Član 11. stav (2) Zakona navedeno da se u slučaju obimnih ili složenih nabavki, koje zahtjevaju provođenje postupka pretkvalifikacije, može koristiti ograničeni postupak. Dakle, za nabavku obimnih ili složenih nabavki može se koristiti ograničeni postupak, i to je dato kao opcionalno, a ne kao obavezno. Međutim, ista odredba Zakona, u drugoj rečenici navodi da će ugovor o pružanju konsultativnih usluga biti dodijeljen po procedurama ograničenog postupka. Prema tome, ukoliko predmetna nabavka podrazumijeva konsultantske usluge tada ne postoji opcija, već isključivo obaveza primjene ograničenog postupka, jer se radi o nabavci čija vrijednost potpada pod Pravila utvrđena u Poglavlju II Zakona.</p>
<p>Ugovorni organ je na vrijednost projekta 326.000,00 KM, tražio promet od 1.000.000,00 KM, odnosno 3.000.000,00 KM za tri godine.</p>	<p>U skladu sa članom 22. Zakona minimum kvalifikacionih uslova koje je ugovorni organ određuje za kandidate i ponuđače i broj dokumenata koji su potrebni za njihovo dokazivanje obavezno treba da budu srazmjerni predmetu ugovora i usklađeni s njim. Oni ne smiju imati ograničavajući efekat na konkurenciju i moraju biti razumni, jasni i precizni.</p>

<p>Ugovorni organ je postupak konkurentskog zahtjeva za dostavljanje ponuda, za koji je iskorištena mogućnost dodatne objave obavještenja o nabavci, poništio pozivajući se na odredbu člana 12. stav (1) tačka b) podtačka (4) Zakona.</p>	<p>Konkurentski zahtjev za dostavljanje ponuda ne može poništiti po osnovu člana 12. stav (1) Zakona, jer se član 12. odnosi isključivo na postupke iz Poglavlja II Zakona. Naime, konkurentski zahtjev za dostavljanje ponuda predstavlja postupak iz Poglavlja III Zakona i za njega važe pravila propisana članom 46. Zakona. To znači da ukoliko ugovorni organ u postupku provođenja konkurentskog zahtjeva za dostavljanje ponuda primi manje od tri odgovarajuće ponude poništio predmetni postupak nabavke u skladu sa članom 46. stav (6) Zakona. Navedenom odredbom je propisano da u slučaju kada su prikupljene manje od tri odgovarajuće ponude, ugovorni organ poništava postupak i započinje naredni obnovljeni postupak. Međutim, ukoliko se ugovorni organ u prethodnom postupku opredijelio na dodatno objavljivanje obavještenja iz stava (2) ovog člana, tada se ne zahtijeva ponavljanje postupka u slučaju prijema manje od tri odgovarajuće ponude i ugovorni organ u tom slučaju može neposredno pristupiti dodjeljivanju ugovora dobavljaču čija ponuda zadovoljava kriterije navedene u zahtjevu za dostavljanje ponuda, u skladu s odredbama članova 38. i 39. ovog zakona.</p>
<p>Ugovorni organ ne dostavlja tendersku dokumentaciju na traženje ponuđača, u roku predviđenom članom 18. Zakona, iako je dostavljen zahtjev za dostavljanje iste, uz obrazloženje da tenderska dokumentacija još uvijek nije pripremljena.</p>	<p>Stavom (2) člana 18. Zakona određeno je da će ugovorni organ dobavljačima otpremiti tendersku dokumentaciju u roku od tri dana nakon prijema zahtjeva za dostavljanje tenderske dokumentacije. Takođe, u skladu sa članom 13. stav (2) Zakona, obavještenja o nabavci pripremljene u skladu sa članom 19. ovog zakona čine sastavni dio tenderske dokumentacije.</p>
<p>Favorizovanje istog dobavljača od strane ugovornog organa u prethodnih par godina.</p>	<p>Jedno od osnovnih načela Zakona je jednak tretman prema svim dobavljačima u skladu sa članom 1. stav c) Zakona.</p>

<p>Dobavljači zahtijevali monitoring postupaka javne nabavke nakon što je ugovor o javnoj nabavci zaključen.</p>	<p>Agencija za javne nabavke je u okviru datih nadležnosti zadužena za provođenje monitoringa, ali isključivo monitoringa postupaka javne nabavke, s tim da nema nadležnost za postupanje u skladu sa odredbama Pravilnika kada se ne radi o postupku javne nabavke, već o zaključenom ugovoru koji je predmet Zakona o obligacionim odnosima, a ne Zakona o javnim nabavkama i podzakonskih akata.</p>
--	---

ZAKLJUČAK

D) Ugovorni organi su usvojili dosta preporuka iz prethodnih izvještaja o monitoringu postupaka javnih nabavki. Takođe, ostvareni su značajni rezultati kroz izvršen monitoring postupaka javnih nabavki u 2013. godini.

Primjećena je pozitivna reakcija ugovornih organa na provođenje monitoringa koje vrši Agencija, što je vidljivo iz povratnih dopisa u kojima se isti nerijetko zahvaljuju na ukazanim greškama ili propustima ugovornih organa, uz neizostavnu napomenu da se isto više neće ponavljati.

Na ovaj način se postigla puna preventivna i edukativna svrha monitoringa postupaka javnih nabavki u BiH kojeg vrši Agencija. Takođe, u odnosu na prethodni izvještajni period određene nepravilnosti u Obavještenjima se izuzetno rijetko ili čak nikako ne javljaju.

II) U BiH ima preko 2000 ugovornih organa koji podliježu primjeni Zakona. Od ukupnog broja ugovornih organa koji su obavezni primjenjivati Zakon, 1431 ugovorni organ je registrovan u WisPPA sistem te dostavljaju izvještaje o dodjeljenim ugovorima u postupcima javnih nabavki putem pomenute aplikacije. Agencija za javne nabavke BiH putem pisanih mišljenja, usmenih konsultacija i putem obuka skreće pažnju ugovornim organima na njihovu zakonsku obavezu dostavljanja izvještaja u WisPPA sistem .

III) U skladu sa Pravilnikom o monitoringu javnih nabavki Agencija je dužna da vrši i monitoringe odluka URŽ-a. Uzevši u obzir da se URŽ, i pored toga što im je upućen zahtjev za dostavljanje odluka, nije oglosio povodom svojih odluka, Agencija nije bila u mogućnosti da izvrši monitoring istih.

IV) Izvještaji nadležnih Ureda za reviziju na svim nivoima vlasti objavljuju se sredinom tekuće godine za prethodnu godinu. U Izvještaju o monitoringu postupaka javnih nabavki za 2013. godinu izvršena je analiza revizorskih izvještaja o finansijskom poslovanju za 2012. godinu. Nadležni uredi za reviziju su dale preporuke ugovornim organima u 2013. godini za dalje provođenje postupaka javnih nabavki u 2014. godini. Takođe i u revizorskim izvještajima je skrenuta pažnja ugovornim organima na zakonsku obavezu dostavljanja izvještaja o zaključenim ugovorima o javnim nabavkama u WisPPA -a sistemu.

V) Određeni broj ponuđača se tokom 2013. godine obratio Agenciji sa zahtjevom za postupanje po monitoringu, te iskoristio mogućnost predviđenu Pravilnikom o monitoringu postupaka javnih nabavki.

VI) U Izvještaju o održanim obukama je naveden veliki broj tema koje su polaznici okarakterisali kao najznačajnije probleme iz prakse, i koje treba posebno obraditi. Stoga je neophodno organizovati okrugli sto sa akreditovanim trenerima javnih nabavki na kojem bi se razmatrao koncept budućih obuka. Izvještaj o monitoringu javnih nabavki treba da posluži kao smjernica za pripremu i organizovanje obuka u narednom periodu.

VII) U Izvještaju o monitoringu su navedena najčešće greške i odstupanja u postupcima javnih nabavki, te date preporuke za dalje provođenje postupaka javnih nabavki, što će predstavljati i materijal akreditovanim trenerima na budućim obukama i sastavni dio

priručnika za obuke, jer primjećeno je da državni službenici koji provode postupke javnih nabavki nisu u dovoljnoj mjeri obučeni za provođenje složenijih postupaka javnih nabavki.

U cilju ostvarenja pune svrhe monitoringa, Agencija predlaže da Vijeće ministara Bosne i Hercegovine usvoji slijedeće zaključke:

1. Usvaja se Izvještaj o monitoringu postupaka javnih nabavki za 2013.godinu.
2. Zadužuje se Agencija da nastavi monitoring postupaka javnih nabavki, te redovno jednom godišnje izvještava Odbor Agencije za javne nabavke o rezultatima monitoringa, a Vijeće ministara Bosne i Hercegovine po potrebi a najmanje jednom godišnje.
3. Zadužuje se Agencija da izradi priručnik za obuke iz oblasti javnih nabavki u skladu s preporukama iz Izvještaja o monitoringa. Preporuke iz Izvještaja o monitoringa treba da budu materijal trenerima za obuke iz oblasti javnih nabavki u budućem periodu.
4. Zadužuje se Agencija da organizuje tematske okrugle stolove ili radionice za akreditovane predavače iz oblasti javnih nabavki.
5. Zadužuje se Agencija da objavi na web stranici Izvještaj o monitoringu.

Izvještaj o monitoringu postupaka javnih nabavki za 2013. godinu je usvojilo Vijeće ministara Bosne i Hercegovine na 104. sjednici održanoj 08.07.2014. godine.

***Broj : 03-02-2-1105-7/14
Sarajevo , 08.07.2014. godine***

DIREKTOR

Đinita Fočo