

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 2014. godinu*

***MART 2015. 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, 53/06, 70/06, 12/09, 60/10, 87/13 i 47/14) (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 XV sjednici održanoj 30.03.2015. 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 osiguranje ekonomski opravdanog i racionalnog trošenja javnih sredstava i osiguranje najboljeg mogućeg dostupnog rezultata po principu razmjene vrijednosti za novac.

U članu 92. stav (3) tačka e) Zakona o javnim nabavkama („Službeni glasnik BiH“, broj 39/14) koji je stupio na snagu 27.11.2014.godine, Agencija za javne nabavke Bosne i Hercegovine je nadležna za uspostavljanje sistema praćenja postupaka koje provode ugovorni organi za nabavku roba, usluga i radova, s ciljem edukacije i otklanjanja uočenih nepravilnosti u pojedinačnim postupcima javnih nabavki.

Kroz različite vidove izvora monitoringa izrazito značajan broj ugovornih organa je u proteklom periodu upozoren na bitna kršenja Zakona, čime je u velikom broju slučajeva izbjegnuta mogućnost korištenja pravnih lijekova, a time i eventualnog poništenja kompletnog postupka javne nabave.

Dakle, monitoring postupaka javnih nabavki ima dvojak karakter: preventivni i edukativni.

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

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

U 2014. godini nije bili izvora podataka pod tačkama VII-IX koji bi se koristili prilikom izrade ovog izvještaja.

## I) Obavještenja vezana za javne nabavke objavljene u „Službenom glasniku BiH“ i portalu javnih nabavki

Tokom 2014. godine Agencija je u okvirima svojih nadležnosti, provodila monitoring Obavještenja o javnoj nabavci, dodjeli ugovora i poništenju postupka koja su objavljivana u „Službenom glasniku BiH“, a od 27.11.2014.godine, kada je stupio na snagu novi Zakona o javnim nabavkama, vršen je monitoring obavještenja o javnim nabavkama objavljenim na portalu javnih nabavki ([www.ejn.gov.ba](http://www.ejn.gov.ba)).

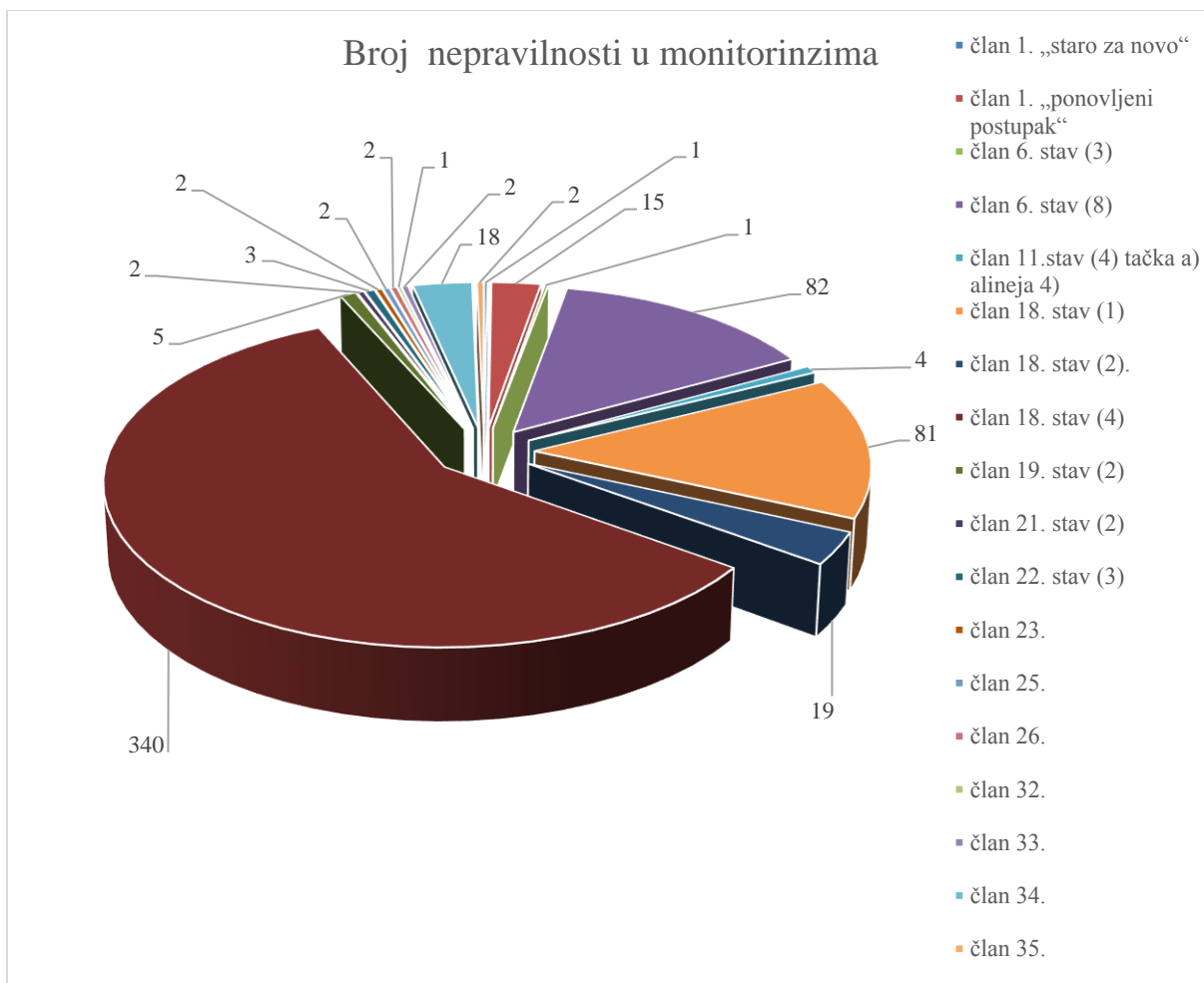
Agencija je uputila 398 akata o monitoringu ugovornim organima, pojedinačno gledano monitoringom je obuhvaćeno 245 ugovornih organa s tim da se Agencija nekima obraćala i po nekoliko puta, u pojedinim aktima je obuhvaćeno više obavještenja u kojima su uočene nepravilnosti. Ukupan broj obavještenja koja su bila predmet monitoringa je 473, s obzirom da je u pojedinim obavještenjima primijećeno više nepravilnosti, ukupan broj nepravilnosti na koje smo ukazali ugovornim organima je 582.

	član 1 staro za novo	član 1 ponovljeni postupak	član 6 (3)	član 6 (8)	član 11. stav (4) tačka a) alineja 4)	član 18 (1)	član 18 (2)	član 18 (4)	član 19 (2)	član 21 (2)	član 22 (3)	član 23 (1)	član 25	član 26	član 32	član 33	član 34	član 35	UKUPNO
<b>Ukupan broj nepravilnost i po monitoringu u 2014.</b>	1	15	1	82	4	81	19	340	5	2	3	2	2	2	1	2	18	2	582
<b>Ugovorni organ odgovorio, postupio po monitoringu</b>		2		19		28	8	79		2				1			8	1	148
<b>Ugovorni organ odgovorio, obrazložio nepravilnost po monitoringu</b>		1		11		16	3	45	1							2			79
<b>Ugovorni organ odgovorio, nepravilnost po monitoringu će ispraviti u budućim postupcima</b>		1		13		7	4	32									1	1	59
<b>Ugovorni organ odgovorio, zbog nepravilnost po</b>	1			8		1									1		1		12

monitoringu poništio postupak																			
Ugovorni organ nije odgovorio za nepravilnost po monitoringu		11	1	31	4	29	4	184	4		3	2	2	1			8		284
<b>UKUPNO</b>	<b>1</b>	<b>15</b>	<b>1</b>	<b>82</b>	<b>4</b>	<b>81</b>	<b>19</b>	<b>340</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>18</b>	<b>2</b>	<b>582</b>

Struktura uočenih nepravilnosti u obavještenjima objavljenim u „Službenom glasniku BiH“ izražena u brojčano i procentualno:

Zakon o javnim nabavkama BiH	Broj nepravilnosti u monitorinzima	%
član 1. „staro za novo“	1	0,17
član 1. „ponovljeni postupak“	15	2,58
član 6. stav (3)	1	0,17
član 6. stav (8)	82	14,09
član 11. stav (4) tačka a) alineja 4)	4	0,69
član 18. stav (1)	81	13,92
član 18. stav (2)	19	3,26
član 18. stav (4)	340	58,42
član 19. stav (2)	5	0,86
član 21. stav (2)	2	0,34
član 22. stav (3)	3	0,52
član 23.	2	0,34
član 25.	2	0,34
član 26.	2	0,34
član 32.	1	0,17
član 33.	2	0,34
član 34.	18	3,09
član 35.	2	0,34
<b>UKUPNO</b>	<b>582</b>	<b>100,00</b>

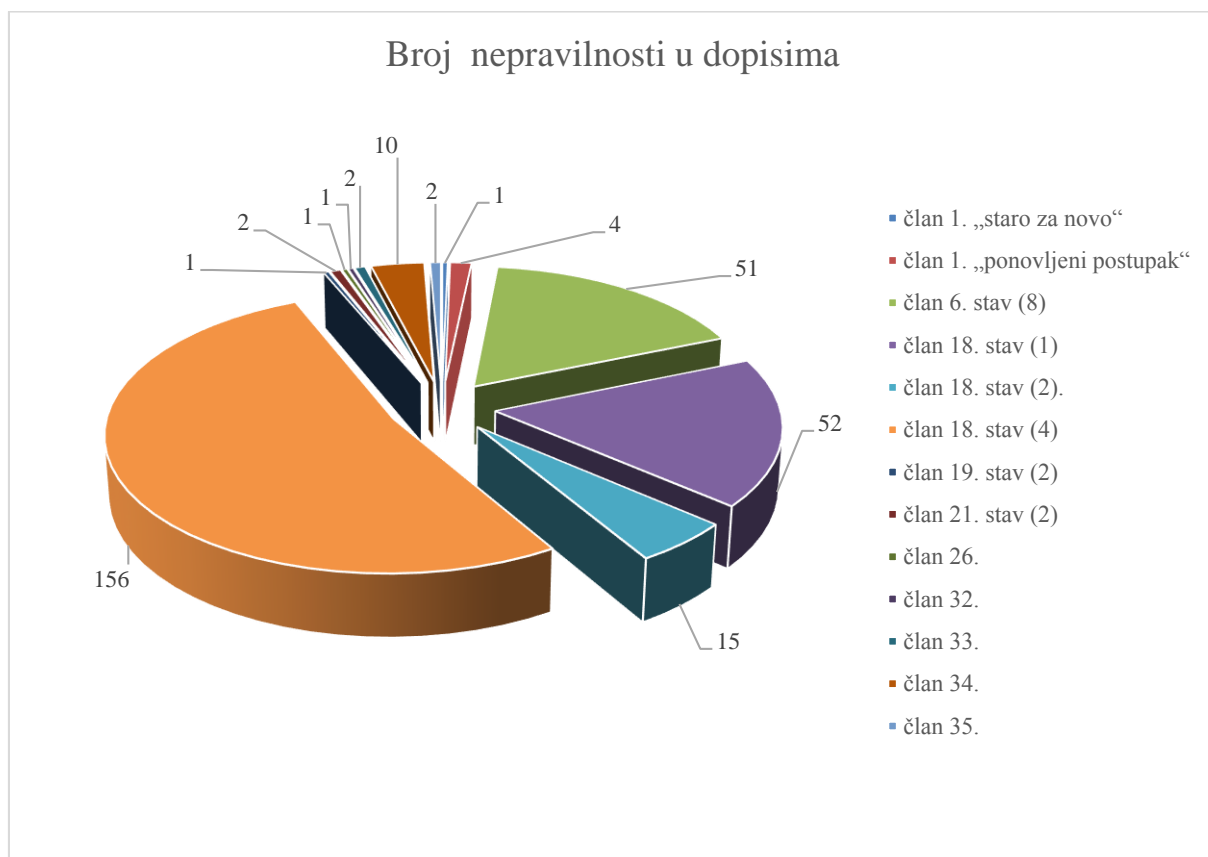


Analizom monitoringa objavljenih Obajveštenja u „Službenom glasniku BiH“ Agencija je konstatovala da je tokom 2014. godine primila ukupno 224 odgovora ugovornih organa Agenciji, u kojima je obuhvaćeni odgovori na 298 nepravilnosti, sadržaj odgovora je slijedeće strukture:

R.br.	Vrsta odgovora	Broj
1.	Ugovorni organ postupio po monitoringu	148
2.	Ugovorni organ obrazložio nepravilnost (cijenu tenderske dokumentacije)	79
3.	Ugovorni organ će postupiti po monitoringu u budućim postupcima	59
4.	Ugovorni organ poništio postupak	12
	<b>U K U P N O</b>	<b>298</b>

Pregled sadržaja primljenih dopisa po pojedinim nepravilnostima:



Zakon o javnim nabavkama BiH	Broj nepravilnosti u dopisima	%
član 1. „staro za novo“	1	0,34
član 1. „ponovljeni postupak“	4	1,34
član 6. stav (8)	51	17,11
član 18. stav (1)	52	17,45
član 18. stav (2).	15	5,03
član 18. stav (4)	156	52,35
član 19. stav (2)	1	0,34
član 21. stav (2)	2	0,67
član 26.	1	0,34
član 32.	1	0,34
član 33.	2	0,67
član 34.	10	3,36
član 35.	2	0,67
<b>U K U P N O</b>	<b>298</b>	<b>100,00</b>



Pored monitoringa obavještenja objavljenih u „Službenom glasniku BiH“, Agencija se na osnovu dopisa od strane ponuđača vezano za navode o nepravilnostima u postupcima javnih nabavki obratila svojim aktima ugovornim organima za izjašnjenje vezano za navode ponuđača u 11 slučajeva. U tabeli je navedeno postupanje ugovornih organa vezano za zahtjevano izjašnjenje:

R.br.	Vrsta odgovora	Broj
1.	Ugovorni organ odgovorio i postupio po monitoringu	6
2.	Ugovorni organ odgovorio i nije postupio po monitoringu	1
3.	Ugovorni organ odgovorio uložena žalba URŽ-u	1
4.	Ugovorni organ odgovorio postupak po procedurama EBRD-a	1
5.	Ugovorni organ nije odgovorio	2
	<b>U K U P N O</b>	<b>11</b>

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

<i>Obavještenja vezana za javne nabavke objavljena u „Službenom glasniku BiH“ i portalu javnih nabavki.</i>	
<b>NEPRAVILNOST</b> 	<b>PREPORUKA</b> 
Ugovorni organi navodi: „Ponude se mogu dostaviti za: Više lotova“, iz čega proizilazi da se ponude ne mogu dostaviti za sve lotove.	U obavještenju o nabavci ugovorni organ bira da li se ponude mogu dostaviti "za jedan", "više" ili "sve lotove". Ograničavati dostavu ponuda je suprotno osnovnim principima iz člana 1. Zakona ali je ta mogućnost u podzakonskom aktu ostavljena samo u izuzetnim situacijama, odnosno kada ne postoji druga mogućnost izbora, koju naravno ugovorni organ mora detaljno obrazložiti i uvjeriti javnost, organe nadležne za reviziju trošenja javnih sredstava i naravno drugostepeni organ u postupku revizije.
Ugovorni organi pod tačkom IV.3. Uslovi preuzimanja/dostave zahtjeva za tendersku dokumentaciju, navode: „Može se obezbjediti/dostaviti zahtjev do 12.12.2014. godine“, dok pod tačkom IV.4. Rok za prijem ponuda/zahtjeva za učešće, navode: „Datum: 23.12.2014. Vrijeme: 10:00“.	Ugovorni organ može odrediti rok u kojem se može zahtijevati tenderska dokumentacija i ovo je validno samo za otvoreni postupak. Dostavljanje tenderske dokumentacije u otvorenom postupku potrebno je izvršiti u roku od 3 dana od prijema zahtjeva prema članu 18. stav (2) Zakona. Ponuđačima/kandidatima se mora ostaviti razuman vremenski period za pripremu prihvatljivih ponuda, iako se taj rok ne može općenito odrediti. U članu 13. stav (6) i

	<p>članu 21. stav (8) Zakona naveden je minimalni vremenski period 5 dana.</p> <p>Iz naprijed navedenog proizilazi da ugovorni organ može odrediti vremenski rok u obavještenju o javnoj nabavci, tako da rok za preuzimanje/dostave tenderske dokumentacije bude najviše 8 dana prije roka za prijem ponuda/zahtjeva za sudjelovanje.</p>
<p>Ugovorni organi u Odjeljku V: DODATNE INFORMACIJE, navode:</p> <p>„Tenderska dokumentacija se može preuzeti u prostorijama ugovornog organa,....., od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine".....“ što nije usklađeno sa članom 18. Zakona.</p>	<p>Članom 18. stav (1) Zakona određeno je da ugovorni organ može, kako je primjereno, dobavljačima dati tendersku dokumentaciju:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) na zahtjev dobavljača;</li> <li>b) zajedno s pozivom na dostavu ponuda;</li> <li>c) objavljivanjem na web - stranici javnih nabavki u skladu s podzakonskim aktima ili korištenjem drugih elektronskih sredstava.</li> </ul> <p>Dakle, navedena odredba navodi načine na koji dobavljači mogu doći do tenderske dokumentacije. Tačke a), b) i c) u ovoj odredbi nisu navedene u alternativni, tj. iza svake tačke ne postoji riječ „ili“ na osnovu čega bi se ugovorni organ opredijelio na samo jedan od načina.</p> <p>Prema tome, Zakon ne zabranjuje preuzimanje tenderske dokumentacije u prostorijama ugovornog organa, ali isto tako ugovorni organ je obavezan tendersku dokumentaciju otpremiti dobavljačima u skladu sa stavom (2) člana 18. Zakona.</p>
<p>Ugovorni organi navode u obavještenjima lotove koji ne pripadaju istoj niti sličnoj grupi predmeta nabavke kao na primjer: Lot br.:1 - Uredski materijal a Lot br.: 2 - Pića i napitci,</p> <p>ili</p> <p>Lot br.: 1 - Tehnički pregled vozila, a Lot br.: 2 - Štamparske usluge i Lot br.: 3 - Fizička i tehnička zaštita objekata</p> <p>ili</p> <p>Lot br.: 1 - Nabavka i održavanje kompjutera i kompjuterske opreme, Lotovi br.: 2 do 9 – Održavanje službnih vozila i Lot br.: 10 - Održavanje klima uređaja.</p>	<p>Nije nedozvoljeno da jedan postupak javnih nabavki ima za rezultat zaključenje više ugovora, ali samo pod uslovom da je predmet postupka jasno podjeljen u više lotova, i samo u tom slučaju postupak nabavke se može završiti zaključivanjem više ugovora. Upotreba lotova podrazumijeva opće pravilo "jedan lot – jedan ugovor".</p> <p>Dakle, ugovor se može dijeliti samo ako su svi dijelovi tako podijeljenog ugovora predmet istog postupka o javnoj nabavci, koji je u skladu s odredbama ovog Zakona, odabran za taj cjelokupni ugovor, a u skladu sa članom 6. stav (8) Zakona, te npr. isporuka uredskog materijala i pića i napitaka, ili npr. tehnički pregled vozila i štamparske usluge, ne mogu biti predmet istog postupka javne nabavke iz razloga što se radi o različitim vrstama predmeta nabavke koje nude različiti ponuđači (jedan ponuđač ne može nuditi</p>



	<p>sve, niti je registrovan za sve), odnosno ne može biti zaključen samo jedan ugovor (što je preduslov da bi bili predmet istog postupka). Naime, ponuđač koji je registrovan za isporuku uredskog materijala ne može nuditi isporuku pića i napitaka i obratno, ponuđač koji je registrovan za pružanje usluga tehničkog pregleda ne može nuditi štamparske usluge i obratno, te shodno tome ne mogu biti predmet istog postupka jer se za svako gore pomenuto obavještenje zaključuju dva odvojena ugovora sa dva različita ponuđača i ni u kom slučaju ne može biti zaključen jedan ugovor za svako obavještenje.</p> <p>U ovim primjerima potrebno je provesti odvojene postupke u zavisnosti od procijenjene vrijednosti svakog predmeta nabavke.</p>
<p>Ugovorni organ u Odjeljku V: Dodatne informacije, u Aneksu B. Dodatne informacije, daju obimne informacije u odnosu na relevantne bitne informacije iz tenderske dokumentacije.</p>	<p>Članom 19. stav (2) Zakona određeno je da će obavještenje o javnoj nabavci sadržavat kratku informaciju u skladu s relevantnim bitnim informacijama iz tenderske dokumentacije spomenute u članu 13. ovog Zakona i sastojat će se od maksimalno 650 riječi.</p> <p>Agencija je uočila da pojedini ugovorni organi zaista objavljuju obimna obavještenja o nabavci i to sa informacijama koje niti su obavezujuće niti su potrebne, što naravno uvećava cijenu obavještenja. Preporuka Agencije je, a naravno i obaveza ugovornog organa da se prilikom pripreme obavještenja o nabavci navede minimum zahtjeva iz Zakona i podzakonskih akata, a da sve ostalo što nije predviđeno obavještenjem detaljno pojasni u tenderskoj dokumentaciji.</p>
<p>Kod nabavke nafte i naftnih derivata, kao kriterij za ekonomski najpovoljniju ponudu predviđen podkriterij „<i>Broj benzinskih stanica na teritoriji BiH, učešće: 10,00%</i>“.</p>	<p>Kriteriji za kvalifikaciju se odnose na ponuđača (u skladu sa članom 22-26. Zakona), a kriteriji za vrednovanje ponuda se odnose na predmet nabavke, odnosno ponudu (u skladu sa članom 34. Zakona). Navedeni kriteriji se primjenjuju odvojeno i ne smiju se kombinovati.</p> <p>Članom 34. stav (1) tačka a) Zakona navedeni su tipični primjeri kriterija za vrednovanje ponuda, a to su: cijena, kvalitet, tehnička sposobnost, funkcionalne i ekološke karakteristike, operativni troškovi, ekonomičnost, postprodajni servis i tehnička pomoć, datum isporuke i period isporuke ili period izvršenja, itd.</p> <p>Prema tome, kriterij za dodjelu ugovora „<b>Broj benzinskih stanica na teritoriji BiH</b>“ je suprotan naprijed navedenim principima Zakona, jer favorizuje ponuđače koji imaju veći broj</p>

	benzinskih stanica na teritoriji BiH, a diskriminira ponuđače koji to nemaju.
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.
Ugovorni organ u Odjeljku V: DODATNE INFORMACIJE navode: „Ugovorni organ ne snosi nikakve troškove u ovom postupku, te zadržava prava da prihvati ili odbije djelomično ili u potpunosti bilo koju ponudu, poništi postupak nadmetanja, odbije sve ponude u bilo koje vrijeme prije sklapanja Ugovora a sve u skladu sa članom 12. Zakona i pri tome ne snosi odgovornost prema ponuđačima.“	Zakon ne poznaje djelimično prihvatanje ili odbijanje bilo koje ponude. Naime, članom 35. stav (1) Zakona određeno je da ugovorni organ ocjenjuje i poredi ponude koje su podnijeli kvalificirani ponuđači, primjenjujući kriterije za dodjelu ugovora navedene u tenderskoj dokumentaciji u skladu s članom 34. ovog Zakona. Ponuda je u potpunosti prihvatljiva, kada – osim što je podnosi kvalificiran ponuđač – ispunjava sve obavezne specifikacije i zahtjeve koje navodi ugovorni organ u tenderskoj dokumentaciji. Samo ako ponuda nudi isporuku roba, usluga i radova koji su u potpunosti u skladu sa specifikacijama i zahtjevima navedenim u tenderskoj specifikaciji, ponuda se smatra prihvatljivom ponudom i biće predmet vrednovanja u skladu sa kriterijima za dodjelu ugovora. Neprihvatljive ponude se odmah odbijaju i ponuđač ih ne smije naknado mijenjati ili ukloniti devijaciju ili pogrešku u skladu sa zahtjevima navedenim u tenderskoj dokumentaciji. Prema tome, u skladu sa Zakonom ponuda će biti u potpunosti odbijena ukoliko je nije podnio kvalificirani ponuđač i ako ne ispunjava sve obavezne specifikacije i zahtjeve koje navodi ugovorni organ u tenderskoj dokumentaciji.
U obavještenju o nabavci određena je visoka novčana naknada za otkup tenderske dokumentacije. Najveći broj primjedbi odnosi se na cijenu, ukupno 340 slučajeva.	Novčana naknada može uključivati samo troškove kopiranja i dostave tenderske dokumentacije dobavljačima u skladu sa članom 18. stav (4) Zakona. Ta novčana naknada će pokrivati samo stvarne troškove kopiranja i slanja dokumenata dobavljačima. Napominjemo da komercijalna cijena kopiranja jedne stranice A4 formata iznosi 0,05-0,15 KM. Ugovorni organ ne smije ustanoviti visoku novčanu naknadu za tendersku dokumentaciju da bi:

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- izbjegao male i/ili slabe kompanije, koje ne mogu priuštiti da plate visoku cijenu da bi učestvovali u postupku nabavke;</li> <li>- otplatio troškove pripremanja i sprovođenja postupka nabavke;</li> <li>- zaradio novac od dobavljača.s</li> </ul>
<p>Kao podkriterij u okviru kriterija ekonomski najpovoljnija ponuda naveden podkriterij: „fco kupac“.</p>	<p>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 kriterij za vrednovanje ponuda, jer nije u skladu sa članom 34. Zakona.</p>
<p>Ugovorni organi utvrdili su da se kao podkriteriji u okviru kriterija "ekonomski najpovoljnija ponuda" primjenjeni i kriteriji za kvalifikaciju ponuđača što je u suprotnosti sa Zakonom, u smislu da su kriteriji koji se odnose na kvalifikaciju ponuđača kao npr. „Kompetentnost ključnog osoblja“ i „Referent lista sličnih usluga“ primjenjene kao podkriteriji za vrednovanje ponuda.</p>	<p>Kriteriji za kvalifikaciju se odnose na ponuđača, a kriteriji za vrednovanje se odnose na predmet nabavke, odnosno ponudu. To praktično znači da se navedeni kriteriji primjenjuju odvojeno i ne smiju se kombinovati.</p> <p>Naime, u članovima 22. i 34. Zakona navedena je jasna razlika između kriterija za odabir (kvalifikaciju) i kriterija za dodjelu ugovora. Kriteriji za kvalifikaciju se odnose na zahtjeve koje ponuđači trebaju ispuniti i koji se odnose na ličnu situaciju ponuđača, sposobnost za obavljanje profesionalne djelatnosti, njegovo ekonomsko i finansijsko stanje, tehničku i profesionalnu sposobnost. Svrha primjene tih kriterija je da se provjeri da li su ponuđači u stanju da izvrše ugovor u skladu sa zahtjevima ugovornog organa. Ugovorni organ je obavezan da osigura da kandidati i ponuđači za javne ugovore ispunjavaju određene minimalne zahtjeve koji se odnose na njihovu ličnu pouzdanost, kako je navedeno u čl. 23. do 26. Zakona. Svaki zainteresovani ponuđač koji ispunjava kvalifikacione zahtjeve ima pravo da se natječe na jednakoj osnovi za javni ugovor koji je u pitanju.</p> <p>Kada se govori o kriterijima za dodjelu ugovora, njihova svrha je da omoguće ugovornom organu da odabere ponudu koja je najjeftinija, ako se u obzir uzima cijena, ili ekonomski najpovoljnija ako ugovorni organ odabire najpovoljniju ponudu prema setu (pod)kriterija koji su povezani sa predmetom javne nabavke. U skladu sa članom 34. Zakona kriterije za dodjelu ugovora ugovorni organ uspostavlja u skladu sa prirodom i opsegom javnog ugovora koji je u pitanju. Drugim riječima, kriteriji koje ugovorni organ koristi moraju biti povezani sa predmetom javne</p>

	<p>nabavke. Kriteriji koji se koriste za odabir najbolje ponude nesumnjivo se ne smiju odnositi na ličnu situaciju dobavljača, njegovo iskustvo, finansijsko i ekonomsko stanje, tehničku i profesionalnu sposobnost.</p>
<p>Ugovorni organi pod Ekonomskom i finansijskom sposobnošću traže pozitivan izvještaj o finansijskom poslovanju preduzeća za 2012 i 2013. god. (bilans stanja i bilans uspjeha) koji treba biti veći od 80 % vrijednosti od ponude. Dokaz o plaćenim porezima. Izvod iz jedinstvenog registra trasancijjskih računa ili ovjerena kopija ne starija, od tri (3) mjeseca, da u zadnja tri (3) mjeseca nijedan račun ponuđača nije bio blokiran.</p>	<p>Ugovorni organ u ovom primjeru Ekonomske i finansijske sposobnosti, umjesto uslova koje treba da zadovolji ponuđač da bi bio kvalifikovan i da mu se dozvoli da nastavi postupak javne nabavke, navodi dokaze koje treba da ponuđač priloži uz ponudu, da bi dokazao da zadovoljava selekzione kriterije uspostavljene u tenderskoj dokumentaciji.</p> <p>Nadalje, ovaj ugovorni organ navodi <i>Dokaz o plaćenim porezima</i>. Kao što je navedeno, ovdje se ne radi o dokazima, već o uslovima, te je Agencija u monitoringu istekla da kada su u pitanju obaveze u vezi s plaćanjem poreza one se odnose na tačku Ograničenja za učešće, a ne na tačku Ekonomsku i finansijsku sposobnost.</p>
<p>Ugovorni organi pod Ekonomskom i finansijskom sposobnošću navode pod Podkriterijem:      „1. Ekonomski uslovi, učešće: 60,00 % i      2. Tehnički uslovi, učešće: 40,00 %“</p>	<p>Ovakav kriteriji naravno nije u skladu sa članom 34. stav (1) tačka a) Zakona. Kada se govori o kriterijima za dodjelu ugovora, njihova svrha je da omoguće ugovornom organu da odabere ponudu koja je najjeftinija, ako se u obzir uzima cijena, ili ekonomski najpovoljnija ako ugovorni organ odabire najpovoljniju ponudu prema setu (pod)kriterija koji su povezani sa predmetom javne nabavke. U skladu sa članom 34. Zakona kriterije za dodjelu ugovora ugovorni organ uspostavlja u skladu sa prirodom i opsegom javnog ugovora koji je u pitanju. Drugim riječima, kriteriji koje ugovorni organ koristi moraju biti povezani sa predmetom javne nabavke. Kriteriji koji se koriste za odabir najbolje ponude nesumnjivo se ne smiju odnositi na ličnu situaciju dobavljača, njegovo iskustvo, finansijsko i ekonomsko stanje, tehničku i profesionalnu sposobnost. Dakle, kriteriji za kvalifikaciju se odnose na ponuđača, a kriteriji za vrednovanje se odnose na predmet nabavke, odnosno ponudu. To praktično znači da se navedeni kriteriji primjenjuju odvojeno i ne smiju se kombinovati. Kada se govori o kriterijima za dodjelu ugovora, njihova svrha je da omoguće ugovornom organu da odabere ponudu koja je najjeftinija, ako se u obzir uzima cijena (najniža cijena tehnički zadovoljavajuće ponude), ili ekonomski najpovoljnija ponuda ako ugovorni organ odabire najpovoljniju ponudu prema setu</p>

	(pod)kriterija koji su povezani sa predmetom javne nabavke.
<p>Ugovorni organi pod pod Ekonomskom i finansijskom sposobnošću traže da dobavljač mora da ispunjava odsređene uslove kao što su na primjer da promet u zadnje tri godine na godišnjem nivou ne smije biti manji od 4,0 miliona KM (ili ekvivalent u drugoj valuti).</p>	<p>Članom 25. stav (1) Zakona je regulisano da u tenderskoj dokumentaciji ili, ako je to primjereno, u dijelu tenderske dokumentacije koji se odnosi na pretkvalifikaciju, ugovorni organ utvrđuje minimalne uslove u pogledu ekonomske i finansijske podobnosti kandidata ili ponuđača i, kao dokaz da su ti uslovi ispunjeni, od njih može zahtijevati da osiguraju jednu ili više referenci. Ono što je neosporno jeste da dobavljač koji je registrovan za predmetnu djelatnost, odnosno koji je počeo sa radom od datuma koji ne obuhvata u potpunosti period naveden u pomenutom obavještenju niti je u mogućnosti niti je dužan da dostavlja dokaze za period u kojem uopšte nije poslovao u predmetnoj djelatnosti. Zahtjevi koji se odnose ekonomsku i finansijsku sposobnost moraju biti povezani i proporcionalni predmetu ugovora i ne smiju imati ograničavajući efekat na konkurenciju. Zahtjevi koji se postavljaju trebaju biti minimalni zahtjevi koji su neophodni za identificiranje da li je ponuđač sposoban za realizaciju ugovora. Dakle, ključno je da se uzme u obzir pravična i otvorena konkurencija pri utvrđivanju zahtjeva za ekonomsku i finansijsku i tehničku i profesionalnu kvalifikaciju; ne smije se utvrditi zahtjev kojim bi se određene grupe privrednih subjekata isključile iz učešća u postupku dodjele ugovora, osim ako se drugačije ne ocijeni objektivnom ocjenom ekonomskih rizika za ugovorni organ koji su povezani sa dodjelom ugovora. Dakle, bitno je naglasiti da kriteriji navedeni u tenderskoj dokumentaciji treba da budu adekvatni zahtjevima predmeta nabavke. Naime, postavljanjem nerealno visokih kriterija u odnosu na predmet nabavke, ograničava se konkurencija, što je suprotno osnovnim principima Zakona.</p>
<p>U obavještenju o nabavci navedeno da, kada se radi o „ponovljenom postupku“, ponuđači koji su učestvovali u prvom postupku ne moraju ponovno uplaćivati novčanu naknadu za učešće.</p>	<p>Ovakva odredba je u suprotnosti sa principom jednakog tretmana. Naime, ugovorni organ mora tokom cijelog postupka jednako tretirati sve ponuđače, bez obzira da li su učestvovali u prethodnom poništenom postupku javne nabavke ili ne. Novi postupak podrazumijeva novu tendersku dokumentaciju koja se u skladu sa članom 18. Zakona dostavlja ponuđačima, i koja u skladu s tim „prouzrokuje“ troškove kopiranja i</p>

	<p>dostave nove tenderske dokumentacije. Ponuđači koji su učestvovali u prethodno poništenom postupku ne mogu biti „oslobođeni“ troškova kopiranja i dostave nove tenderske dokumentacije, jer bi to bilo u suprotnosti sa osnovnim principima definisanim članom 1. Zakona</p>
<p>Ugovorni organ u nazivu predmeta ugovora navode „.....ponovljeni postupak“.</p>	<p>Zakon ne poznaje termin "ponovljeni" postupak. Naime, svaki postupak je postupak za sebe, neovisan od drugih postupaka i sa odgovarajućom tenderskom dokumentacijom i zasebnim obavještenjem o nabavci kao sastavnim dijelom tenderske dokumentacije, naravno za postupke za koje postoji obaveza objave obavještenja o nabavci. Sve odluke, akti i dokumenti iz poništenog postupka se arhiviraju i stavljaju ad acta. Ukoliko ugovorni organ ima potrebu za predmetnom nabavkom za koju je postupak poništen, tada priprema novu tendersku dokumentaciju i započinje novi postupak, a ne ponovljeni. Ono što je bitno naglasiti je da su ugovorni organi dužni preispitati tendersku dokumentaciju iz poništenog postupka, utvrditi razloge poništenja i ukloniti ih iz nove tenderske dokumentacije kako bi novi postupak uspješno okončali.</p>
<p>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.</p>	<p>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:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– razlozi krajnje hitnosti moraju biti dokazivi (objektivni), što znači da se razlozi mogu na uvjerljiv način objasniti,</li> <li>– okolnosti krajnje hitnosti moraju biti izazvane događajima koje ugovorni organ, prema objektivnoj procjeni nije mogao predvidjeti, i</li> <li>– te okolnosti moraju poticati od vanjskih uzroka i ne smiju se ni u kom slučaju moći dovesti u vezu sa ugovornim organom.</li> </ul>
<p>Procijenjena ukupna vrijednost ugovora bez PDV-a u KM.</p>	<p>Članom 6. stav (1) Zakona je propisano da vrijednost ugovora o javnoj nabavci procjenjuje ugovorni organ na početku postupka nabavke u skladu s odredbama od stava (5) do stava (8) ovog člana. A ta vrijednost odredit će koje će se poglavlje ovog zakona primjenjivati na postupak dodjele ugovora, u skladu s odredbama iz stava (2) i stava (3) navedenog člana.</p>

	Nadalje, članom 8. stav (7) tačka b) Uputstva o primjeni Zakona određeno je da za potrebe proračunavanja procijenjene neto vrijednosti predloženih ugovora o uslugama koji obuhvataju osiguravajuće usluge, bankarske usluge ili druge vrste finansijskih usluga, ili usluge izrade idejnog projekta, gdje je to moguće može se uzeti u obzir troškovi provizije, kamata, kao i druga vrsta naknade u slučaju bankarskih usluga i drugih finansijskih usluga.
Neprovođenje procedura javne nabavke.	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.

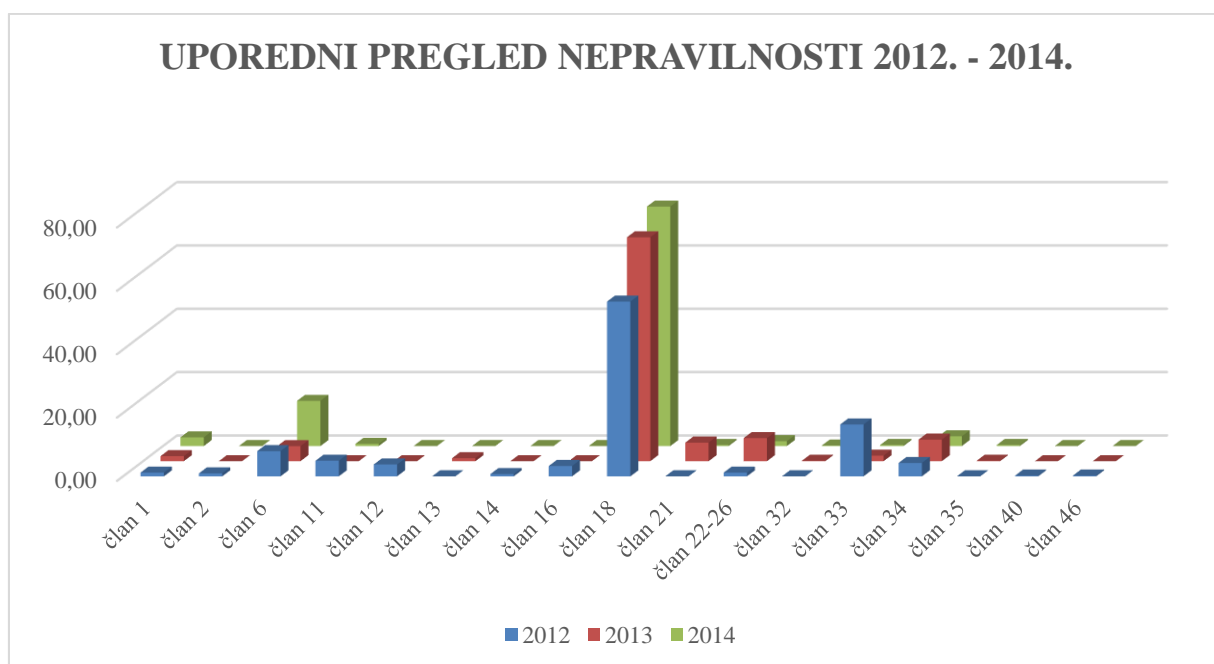
Uparedna analiza nepravilnosti u 2014. godini u odnosu na 2013. godinu je pokazala slijedeće:

Najveći broj nepravilnosti u 2014. godini na koje je Agencija ukazala ugovornim organima, odnosi se na član 18. stav (4) Zakona, visina novčane naknade koja se plaća za tendersku dokumentaciju, ukupno 340 nepravilnosti. Od ovog broja, u 23 slučaja novčana naknada je bila preko 200,00 KM a u jednom slučaju novčana naknada je iznosila čak 6.000,00 KM. Svim ovim ugovornim organima Agencija se obratila i obrazložila da novčana naknada može **uključivati samo troškove kopiranja i dostave tenderske** dokumentacije dobavljačima.

Uočen je porast grešaka u 2014. godini u odnosu na 2013. godinu se tiču člana 6. Zakona, odnosno 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.

	2012	2013	2014
član 1	1,17	1,58	2,75
član 2	0,93	0	0
član 6	7,94	4,75	14,26
član 11	4,91	0	0,69
član 12	3,74	0	0
član 13	0	0,95	0
član 14	0,7	0	0

član 16	3,27	0	0
član 18	55,14	70,68	75,6
član 21	0	5,86	0,34
član 22-26	1,17	7,28	1,55
član 32	0	0,16	0,17
član 33	16,36	1,74	0,34
član 34	4,21	6,81	3,09
član 35	0	0,16	0,34
član 40	0,23	0	0
član 46	0,23	0	0



## II) Obavještenja vezana za javne nabavke, objavljena na portalu javnih nabavki [www.ejn.gov.ba](http://www.ejn.gov.ba)

Po stupanju na snagu novog teksta Zakona, sva obavještenja o javnim nabavkama objavljuju se na koja na portalu javnih nabavki ([www.ejn.gov.ba](http://www.ejn.gov.ba)), tako da je Agencija je do 31.12.2014. godine izvršila monitoring dva (2) obavještenja.

## III) 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, sa 31.12.2014. bilo 1539 ugovornih organa je registrovano u WisPPA sistemu i dostavljaju izvještaje o dodjeljenim



ugovorima u postupcima javnih nabavki za 2014. godinu. U odnosu na 2013. godinu u kojoj je broj registrovanih ugovornih organa bio 1431, broj registrovanih ugovornih organa u 2014. godini iznosi 1539, a što predstavlja porast od 7,54 % što je, pak, značajno manji broj u odnosu na 2013. godinu kada je broj novih prijavljenih ugovornih organa porastao za 25,63% u odnosu na prethodnu 2012. godinu. Dakle, i dalje predstavlja problem činjenica da značajan broj ugovornih organa nije registrovano u WisPPA aplikaciji, jer je to od važnosti da bi se imali tačni statistički podaci o postupcima javnih nabavki u BiH

#### **IV) Odluke Ureda za razmatranje žalbi**

Agencija je uputila dopis Uredu za razmatranje žalbi broj: **02-02-2-131/15 od 14.01.2015. godine**, kojim je tražila kopije odluka kako bi se mogao raditi monitoring istih. Ured za razmatranje žalbi je odgovorio Agenciji aktom broj 01-50-3-13-2/14 od 27. 01.2015. godine gdje su naveli da nisu u mogućnosti dostaviti „ukupno 1228 odluka koje je URŽ donio u 2014. godini“.

#### **V) Izvještaj nadležnih Ureda za reviziju u BiH**

##### **- Ured za reviziju institucija BiH**

Tokom 2014. godine Ured za reviziju institucija BiH objavio je **Godišnji izvještaj o reviziji izvještaja o izvršenju budžeta institucija BiH za 2013. godinu te Godišnji izvještaj revizije o glavnim nalazima i preporukama za 2013. godinu**. Isto tako, ova Institucija je na svojoj web stranici objavila 72 izvještaja finansijskog poslovanja i 2 izvještaja revizije učinka (Izvještaj revizije učinka praćenja realizacije preporuka revizije učinka te Izvještaj revizije učinka „telekomunikaciona rješenja u institucijama BiH“).

Ured za reviziju institucija BiH ističe da se u primjeni Zakona o javnim nabavkama, kao pravnog okvira za razvoj pravične i aktivne konkurencije na tržištu roba, usluga i radova te za suzbijanje sive ekonomije i korupcije, uočeni značajni problemi i propusti kao i prethodnih godina. Nakon višegodišnjih inicijativa ključnih institucija u sistemu javnih nabavki, zaključaka Parlamentarne skupštine BiH kao i preporuka revizije u vezi sa unapređenjem zakonskih rješenja, u 2014. godini donesen je novi Zakon o javnim nabavkama, a njegova implementacija počela je 27. novembra 2014. godine.

Ured za reviziju institucija BiH u svom Godišnjem Izvještaju o glavnim nalazima i preporukama za 2013.godinu, preporučuje slijedeće: Nadležnim institucijama (Agencija za javne nabavke BiH, Ured za razmatranje žalbi BiH, Vijeće ministara BiH, Parlamentarna skupština BiH i druge relevantne institucija) da, svaka u okviru svojih nadležnosti, preduzmu sve neophodne aktivnosti u cilju efikasne implementacije novog Zakona o javnim nabavkama i uopće unapređenja efikasnosti cjelokupnog sistema javnih nabavki te smanjenja prostora za značajne nepravilnosti i eventualne negativne efekte za javna sredstva“.



U Izvještaju revizije učinka praćenja realizacije preporuka revizije učinka za period 2010-2013. godine, Ured za reviziju institucija BiH na prvo mjesto je stavio Nabavku kompjuterske opreme u institucijama BiH. Analiza ove nabavke predstavlja samo primjer, čiji se nalazi, zaključci i preporuke mogu u velikoj mjeri koristiti i kod većine ostalih nabavki.

Revizijom je utvrđeno sljedeće:

- Javne nabavke su decentralizovane;
- Dobre prakse i dobre cijene rijetko se ostvaruju;
- Instrukcije BiH za obavljanje istih ili sličnih administrativnih poslova, imaju prilično neujednačene standarde u pogledu nivoa i tehničkih mogućnosti opreme koju nabavljaju (Neke institucije kupuju prilično naprednu i skupu opremu, dok se druge institucije zadovoljavaju manje skupom opremom);
- Ne postoje propisani standardi tehničkih karakteristika artikala koji se nabavljaju za redovne administrativne poslove;
- Niže cijene se postižu u transparentnijim – otvorenim postupcima;
- Osoblje koje provodi postupke javnih nabavki od institucije do institucije ima različite kompetencije;
- Uspostavljene prakse za posljedicu imaju javne nabavke koje su neefikasne i neekonomične;
- Parlamentarna skupština je tražila od Vijeća ministara da pripremi program obuke zaposlenih iz primjene propisa iz područja javnih nabavki.

U Izvještaju revizije učinka „Telekomunikaciona rješenja u institucijama BiH“, preporuka Ureda za reviziju institucija BiH jeste da u situacijama gdje, iz određenih razloga, nije moguće provesti zajedničke javne nabavke, usluge interneta nabavljaju individualno uz primjenu odredaba Zakona o javnim nabavkama. U situacijama gdje ne postoje uslovi za provođenje javne nabavke interneta, zakupa vodova i fiksne telefonije, preduzmu aktivnosti i osiguraju povoljnije uslove kod telekom operatera, koristeći se tržišnom pozicijom sigurnog i pouzdanog kupca.

**Dat je pregled pojedinačnih grešaka sa preporukama:**

<b>Pregled uočenih nepravilnosti koje je prikazao Ured za reviziju institucija BiH</b>	
<b>NEPRAVILNOST</b> 	<b>PREPORUKA</b> 
Nabavka usluga aplikacije putne isprave i isprinta. Ugovorni organ je nakon provođenja otvorenog postupka, zaključio ugovor sa najpovoljnijim ponuđačem ali ponuda izabranog ponuđača nije bila potpuna po pitanju tražene dokumentacije.	Ugovornom organu je preporučeno da ubuduće osigura da ponuda izabranog ponuđača sadrži dokumente koji su zahtjevani tenderskom dokumentacijom u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama.
	Članom 14. stav (5) Zakona određeno je pozivanje na robe određene izrade ili izvora snabdijevanja, ili na određeni proces, ili na robne marke, patente, tipove ili određeno porijeklo, ili proizvodnju, radi favoriziranja ili

<p>Nabavka sistema za podršku aplikacija. Kod opisa procesora za laptop navedne je naziv proizvođača a da nije korišten izraz „ekvivalent“.</p>	<p>eliminacije određenih dobavljača, proizvoda ili metoda je zabranjeno, osim kada je ugovorni organ u nemogućnosti da korištenjem objektivnih tehničkih specifikacija navede opis predmeta ugovora koji je dovoljno precizan i u potpunosti razumljiv. U takvom slučaju ugovorni organ obavezan je navesti da će prihvatiti proizvode, usluge ili metode koji su ekvivalentni u pogledu njihovih osobina dodavanjem izraza „ili ekvivalent“.</p>
<p>Za nabavku opreme za predpersonalizaciju dokumenat, proveden je otvoreni postupak u kome je dostavljena samo jedna prihvatljiva ponuda. Komisija je dala preporuku za sklapanje ugovora.</p>	<p>Ugovorni organ je Odlukom o izboru dobavljača na osnovu manje od tri dostavljene ponude, trebao detaljno obrazložiti razloge te dokumentovati.</p>
<p>Loše planiranje javnih nabavki a kao primjer je nabavka avio karata ili neprecizno sačinjavanje tenderske dokumentacije.</p>	<p>Planiranje nabavki u institucijama se vrši nesistematično, odnosno planovi se donose nasumično samo da bi formalno postojali i isti nemaju suštinski značaj (plan nabavki predstavlja pregled rashoda po ekonomskim kategorijama). Odnosno plan se mijenja nekoliko puta tokom jedne godine zbog zahtjeva organizacionih jedinica ili zbog nepostojana pojedinih stavki koje se „iznenada“ treba nabaviti. Osnovni razlozi za nastajanje problema vezanih za planiranje javnih nabavki ogledaju se u neozbiljnom, nesistematičnom i nesveobuhvatnom pristupu planiranju nabavki od samog definisanja potreba, preko dinamike provođenja procedura do ugovaranja i realizacije ugovora.</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.</p> <p>Prilikom pripreme tenderske dokumentacije i procedure javne nabavke ugovorni organi trebaju pripremiti tendersku dokumentaciju sa jasno definisanim svim elementima što bi omogućilo zainteresiranim ponuđačima da pripreme svoje ponude na stvarno konkurentskoj osnovi. U određenom broju slučajeva ponavljane su procedure zbog</p>

	nedovoljnog broja ponuda što upućuje na zaključak da tenderska dokumentacija nije dovoljno jasna.
Nepostojanje objedinjenih podataka o provođenju procedura javnih nabavki a tokom 2013.godine dešavalo se da institucija formira nekoliko komisija tako da svaka komisija sama raspolaže sa svojom dokumentacijom i informacijama vezanim za predmetnu nabavku.	S obzirom da inforamcije nisu objedinjene, postoje rizici da u postupku revizije nisu prezentirane potpune informacije o svim procedurama javnih nabavki. Također uočeno je da su pojedina lica konstantno članovi komisija za javne nabavke u svojim institucijama, a da su ta ista lica zadužena i za praćenje realizacije ugovora što predstavlja potencijalni razik za transparentno i namjensko trošenje javnih sredstava.
Cijepanje nabavki.	Članom 6. stav (8) ugovornim organima nije dozvoljeno dijeljenje predmeta ugovora s namjerom izbjegavanja primjene nabavnih postupaka utvrđenim ovim Zakonom. Ugovor se može dijeliti samo ako su svi dijelovi tako podijeljenog ugovora predmet istog postupka o javnoj nabavci, koji je, u skladu s odredbama ovog Zakona, odabran za taj cjelokupni ugovor.
Za nabavku elektronske lične karte i vozačke dozvole, sistema za izradu i personalizaciju elektronskih ličnih karata te je ugovorni organ koristio pregovarački postupak bez objave obavještenja, a da nije dat razlog za odabir ovakvog postupka.	Pregovarački postupak bez objave obavještenja o nabavci se koristi 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. Da b ugovorni organ mogao koristiti ovu vrstu postupka neophodno je izvršiti potrebne analize.
Nabavka autoguma ili nabavka terenskog vozila.	Članom 46. stav (6) Zakona u slučaju kada su prikupljene manje od tri odgovarajuće ponude, ugovorni organ poništava postupak i započinje novi postupak. Međutim, ukoliko se ugovorni organ u prethodnom postupku opredijelio na

<p>Postupak proveden putem konkurentskog zahtjeva bez dodatne objave. Iako ugovorni organ nije imao tri prihvatljive ponude (nije dostavljena kopija ponude a kod drugog ponuđača ponuda nije bila u čvrstom povezu), ugovor je dodijeljen.</p>	<p>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>Nabavka usluga osiguranja od autoodgovornosti. Postupak proveden putem konkurentskog zahtjeva bez dodatne objave a ugovorni organ je u tenderskoj dokumentaciji zahtijevao da dobavljač mora ispuniti minimalne uslove (finansijske i ekonomske) koji se dokazuje na osnovu izjave dobavljača.</p>	<p>Članom 25. ugovorni organ utvrđuje u tenderskoj dokumentaciji ili, ako je to primjereno, u dijelu tenderske dokumentacije koji se odnosi na pretkvalifikaciju, minimalne uslove u pogledu ekonomske i finansijske podobnosti kandidata ili ponuđača i, kao dokaz da su ti uslovi ispunjeni, od njih može zahtijevati da osiguraju jednu ili više navedenih referenci:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) odgovarajuća bankovna pisma;</li> <li>b) poslovne bilanse ili izvode iz poslovnih bilansa;</li> <li>c) izjavu o ukupnom prometu dobavljača i, kada je to primjereno, o prometu u segmentu poslovanja koji je predmet ugovora i</li> <li>d) bilans uspjeha za period ne duži od tri posljednje finansijske godine.</li> </ol>
<p>Aneksiranje postojećih ugovora i značajni dodatni i nepredviđeni radovi.</p>	<p>Zakon 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. Shodno članu 13. stav (6) Zakona, Ugovorni organ može napraviti izmjene i dopune tenderske dokumentacije pod uslovom da se one učine dostupnim zainteresiranim dobavljačima istog dana, a najkasnije pet dana prije roka utvrđenog za prijem zahtjeva ili ponuda. U slučaju datakve izmjene podrazumijevaju bilo kakvu suštinsku promjenu predmeta ugovora, rok prijem zahtjeva ili ponuda će se shodno tome produžiti i to najmanje za sedam dana. Ipak, na određenom broju slučajeva primjećena su značajne vrijednosti aneksa postojećih ugovora i velike vrijednosti dodatnih i nepredviđenih radova.</p>

<p>Neadekvatna primjena okvirnog sporazuma.</p>	<p>Shodno članu 32. Zakona ugovorni organ može zaključiti okvirni sporazum samo nakon provedenog otvorenog ili ograničenog postupka u skladu s odredbama ovog zakona. Okvirni sporazum može se koristiti samo uz postojanje jedne ili više niže navedenih okolnosti:a) predmet ugovora su svakodnevnne usluge ili potrošne robe, koje nisu klasificirane kao trajna sredstva; b) predmet ugovora su robe ili usluge čije se cijene i uslovi isporuke često mijenjaju; c) predmet ugovora su stalne popravke ili radovi na održavanju; d) kada ugovorni organ treba dodijeliti više identičnih ugovora u roku od jedne godine, a okvirnim sporazumom bi se omogućilo smanjenje troškova</p>
<p>Nepostojanje sistema internih kontrola pri realizaciji ugovora.</p>	<p>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 internih kontrola pri realizaciji ugovora koji će na adekvatan način obezbjeđiti sistematično praćenje ugovorenih odredbi i stvoriti čvrst osnov za buduće planiranje i izvršenje budžeta vezanog za nabavke.</p>

Zajedničke nabavke	Vijeće ministara BiH nije nikada imenovalo komisiju za provođenje zajedničkih nabavki.
Neblagovremeno pokretanje postupaka nabavki odnosno neadekvatan izbor postupka nabavki.	Pokazuje da državni službenici koji učestvuju u procedurama javnih nabavki nisu u dovoljnoj mjeri educirani za provođenje složenijih procedura javnih nabavki odnosno riječ je o ne poznavanju principa ZJN.

Shodno gore navedenim propustima, Uredi za reviziju institucija preporučuju:



- Preporučujemo nadležnim institucijama (**Agencija za javne nabavke, Ured za razmatranje žalbi, Vijeće ministara BiH, Parlamentarna skupština BiH i druge relevantne institucije**) da, svaka u okviru svojih nadležnosti, preduzmu sve neophodne aktivnosti u cilju efikasne implementacije novog Zakona o javnim nabavkama i uopšte unapređenja efikasnosti cjelokupnog sistema javnih nabavki te smanjenja prostora za značajne nepravilnosti i eventualne negativne efekte za javna sredstva.
- Mehanizmi koordinacije i administrativni kapaciteti ključnih institucija u sistemu javnih nabavki trebaju dalje jačanje. Ovdje prije svega mislimo i potenciramo ulogu Agencije za javne nabavke i njene odgovornosti u pogledu praćenja i evaluacije praksi i procedura javnih nabavki, kao i kontinuirane obuke osoblja zaduženog za realizaciju javnih nabavki te ulogu Ureda za razmatranje žalbi kao drugostepenog organa koji treba da obezbijedi pravilno provođenje odredbi Zakona o javnim nabavkama BiH;
- Neefikasnost procesa se u suštini ogleda u neblagovremenom pokretanju javnih nabavki, nepreciznosti tenderske dokumentacije (u pogledu kvalifikacionih kriterija, opisa i specifikacija predmeta nabavke, ali i suviše precizno opisivanje predmeta nabavke ili postavljanje suviše ograničavajućih kvalifikacionih kriterija što uglavnom ukazuje na preferiranje određene marke ili tipa roba ili usluga) što dovodi do ponavljanja postupaka, prigovora i žalbi i na kraju neblagovremenog potpisivanja ugovora i nabavki nepotrebnih sredstava.

#### **-Ured za reviziju institucija u FBiH i Glavne službe za reviziju javnog sektora Republike Srpske**

Ured za reviziju institucija u Federaciji BiH je izvršio reviziju finansijskog poslovanja za 2013. godinu institucija na federalnom, kantonalnom, općinskom nivou i reviziju javnih preduzeća, fondova i agencija, sve skupa 37 izvještaja gdje su analizirane javne nabavke.

Glavna službe za reviziju javnog sektora Republike Srpske je izvršila je reviziju finansijskog poslovanja za 2013. godinu institucija na entitetskom, opštinskom, reviziju javnih preduzeća i

javnih ustanova, jedinica lokalne samouprave, sve skupa 55 izvještaja.

<b>Pregled uočenih nepravilnosti kod budžetskih korisnika, općina i javnih preduzeća datih u revizorskim izvještajima Ureda za reviziju institucija u FBiH i Glavne službe za reviziju javnog sektora Republike Srpske</b>	
<b>NEPRAVILNOST</b> 	<b>PREPORUKA</b> 
<p>Konkurentski zahtjev bez objave obavještenja.</p>	<p>Mišljenje Ureda da bi institucije u narednom periodu trebale odabir dobavljača vršiti putem javnog oglašavanja, u cilju veće transparentnosti, kao i postizanja povoljnije cijene za tražene radove odnosno usluge.</p>
<p>Ugovorni organ pokrenuo nabavke direktnim sporazumom koje prelaze 21% ukupnog godišnjeg budžeta za nabavke.</p>	<p>Kada govorimo o nabavkama do 6.000,00 KM koristi se direktni sporazum u skladu sa članovima 45. i 47. ZJN. Zakon obavezuje ugovorne organe da direktni sporazum definiraju internim Pravilnicima. Direktni sporazum se može primjeniti samo za nabavke (tj. na kategorije nabavke) čija ukupna godišnja vrijednost ne prelazi 6.000,00 KM, a u isto vrijeme sve nabavke zaključene po direktnom sporazumu ukupno ne mogu prelaziti 10% ukupnog godišnjeg budžeta za nabavke.</p>
<p>Neefikasnost procesa javnih nabavki.</p>	<p>Neefikasnost procesa se u suštini ogleda u neblagovremenom pokretanju javnih nabavki, ne ispitivanje tržišta radi dokazivanja da li postoji ili ne postoji dovoljan broj ponuđača koji mogu obaviti predmetnu usluge ili dostaviti predmetnu robu ili obaviti tražene radove odnosno da li se planiranim izborom postupka ograničava stvarna konkurencija, nepreciznosti tenderske dokumentacije što sve dovodi do ponavljanja postupaka, prigovora i žalbi i na kraju neblagovremenog potpisivanja ugovora i nabavki nepotrebnih sredstava.</p>
<p>Izbor dobavljača koji nije dostavio dokaz po članu 23. Zakona.</p>	<p>U pojedinačnim slučajevima uočen je odabir ponuđača koji nije dostavio dokaz da ispunjava uslove propisane članom 23. Zakona, između ostalih potvrdu o plaćenim porezima na promet, potvrdu o plaćenim doprinosima za zdravstveno osiguranje i potvrdu o plaćenim doprinosima za penzijsko -invalidsko osiguranje. Navedeni propusti većinom proizvede žalbe i na kraju obaranje postupka.</p>



<p>Pregovarački postupci bez objavljivanja obavještenja.</p>	<p>Karakteristika svih revidiranih postupaka dodjele ugovora putem pregovaračkih postupaka bez objave obavještenja je što je samo u jednom slučaju prethodio neuspjeli otvoreni postupak. U svim ostalim postupcima, podnosioci zahtjeva su se pozivali na tačku 3. Člana 11 stava (4) alineja a) Zakona navodeći da zbog suštinskih, tehnički dokazivih ili umjetničkih razloga ili razloga koji se odnose na zaštitu ekskluzivnih prava samo izabrani kandidati mogu izvršiti predmetnu nabavku, obzirom da su jedini autorizirani i kvalificirani partneri proizvođača opreme koja je predmet nabave.</p> <p>Stoga, za ovakve slučaje potrebno je prioritarno istraživanje tržišta u širem okruženju i analiza iste ili slične kompatibilne opreme, funkcionalnost i isplativost, pa čak i mogućnost njene zamjene. Ured za reviziju institucija u FBiH smatra da nije efikasno da se stalno, u kontinuitetu, iz godine u godinu, pozivajući se uvijek na isto, ugovori dodjeljuju samo jednom dobavljaču.</p>
<p>Ne postojanje stvarne konkurentnosti.</p>	<p>Iako je ugovorni organ naveo da je za kvalifikacioni kriterij u otvorenom postupku primjenjena najniža cijena tehnički zadovoljavajuće ponude, izabran je ponuđač koji je ponudio najvišu cijenu, koja je u znatnoj mjeri veća od cijena ostalih ponuđača, te se stoga ne može potvrditi da je osigurana stvarna konkurentnost za zaključenje spomenutog ugovora.</p>
<p>Nabavka stalnih sredstava se provodi na osnovu jediničnih cijena.</p>	<p>Članom 13. stav (3) tačke c) i d) Zakona definisano je da će tenderska dokumentacija sadržiti:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) opis datih proizvoda, usluga ili radova; iznos, obim ili količina;</li> <li>2) količinske specifikacije, tehničke specifikacije, opis posla / zadatka.</li> </ol> <p>Shodno tome, kod javne nabavke roba količine moraju biti navedene u tenderskoj dokumentaciji. Prilikom određivanja količina, važno je da se naznače precizne jedinice, i ukupna količina jedinica koja se nabavlja. U slučaju ugovora o pružanju usluga, specifikacije se daju kao sveukupni opis, pod nazivom "opis posla" predmeta ugovora. Kod nabavke usluga i radova važno je naznačiti obim ugovora. Pod obimom ugovora se podrazumjeva jasno</p>

	<p>definisan predmet nabavke sa svim zahtjevima ugovornog organa.</p> <p>Međutim, kada ugovorni organ objektivno ne može procijeniti koje količine su potrebne u određenom periodu, preporuka je korištenje okvirnog sporazuma iz člana 32. Zakona, naravno nakon provedenog otvorenog ili ograničenog postupka. U takvim slučajevima ugovorni organ je dužan detaljno obrazložiti razloge zbog kojih nije moguće definisati količine. Tada se u tenderskoj dokumentaciji navodi okvirna vrijednost (maksimalna), a naravno i period trajanja za koji se namjerava zaključiti okvirni sporazum.</p>
<p>Nepostojanje plana javnih nabavki ni Internog pravilnika o javnim nabavkama.</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 FBiH i RS. Plan nabavki sačinjava se i usvaja prije početka poslovne godine, za koju se donosi tj. zajedno sa usvajanjem plana poslovanja. Dešava se da direktor institucije ne donese odluku o pokretanju postupaka javnih nabavki. Postupak javne nabavke pokreće se na osnovu zahtjeva za nabavku.</p> <p>Prednosti postupka planiranja javne nabavke su sljedeće:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• stvaraju se čvrste veze između zainteresovanih strana, odjeljenja finansija i nabavke;</li> <li>• ekonomija obima se može dobiti objedinjavanjem zahtjeva iz različitih oblasti;</li> <li>• mala je vjerovatnoća da će biti nepredviđenih situacija kada se zahtjevi manifestuju u kasnijim mjesecima;</li> <li>• zahtjevi se vremenski mogu prilagoditi kraju fiskalne godine potencijalnih dobavljača, kako bi se postigle dobre pogodbe;</li> <li>• svi mogu planirati i rasporediti resurse efektivnije u dolazećoj godini;</li> <li>• saradnja sa drugim ugovornim organima je efikasnija;</li> </ul> <p>plan javne nabavke je povezan sa strateškim planom ugovornih organa.</p>

<p>Nepoštivanje uslova definisanih tenderskom dokumentacijom i ugovorom.</p>	<p>Suština problema je u tome što se ne poštuju uslovi iz ugovora kao što je na primjer slučaj u kojem je tenderskom dokumentacijom definisano da će se usluge pranja i peglanja bolničkog veša vršiti po određenoj cijeni po jednom kilogramu opranog veša. Fature su ispostavljane na osnovu kilaže prljavog veša, što je u suprotnosti sa tenderskom dokumentacijom. 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>Ne sastavljanje zapisnika sa otvaranje ponuda.</p>	<p>Shodno članu 33. stav (5) Zakona rezultati postupka javnog otvaranja ponuda unose se u zapisnik sastanka prema obrascu zapisnika koji utvrđuje Agencija za javne nabavke.</p>
<p>Ugovorni organ ne precizira mjesto, datum i vrijeme otvaranja ponuda.</p>	<p>Ugovorni organ dat će, shodno članu 13. Zakona, potpune informacije o uslovima ugovora i postupcima dodjele ugovora, koji su ponuđačima dovoljni za pripremu svojih ponuda na stvarno konkurentskoj osnovi, uključujući stav (3) alineja p) mjesto, datum i vrijeme otvaranja ponuda.</p>
<p>Ugovorni organi ne dokumentuju na osnovu čega su izvršili procjenu vrijednosti ugovora.</p>	<p>Članom 8. Upustva o primjeni Zakona objašnjava se proračunavanje vrijednosti ugovora</p>
<p>Ne izdaju se narudžbenice za nabavke čija je vrijednost iznad 500,00 KM.</p>	<p>Članom 9. Stavi (3) Pravilnika o postupku direktnog sporazuma, direktni sporazum smatra se zaključenim i kada ugovorni organ prihvati račun ili drugi osnov za plaćanje u slučaju:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) nabavki čija vrijednost iznosi 500,00 KM ili manje, direktni sporazum smatra se zaključenim uz prilaganje odgovarajuće dokumentacije;</li> <li>2) nabavki čija vrijednost je viša od 500,00 KM, nabavka direktnim sporazumom se dokazuje narudžbenicom ugovornog organa ili ugovorom u pismenoj formi.</li> </ol>
<p>Ugovorni organ ne dostavlja izvještaj u WisPPA informacijski sistem za online dostavu izvještaja o provedenim nabavkama.</p>	<p>Ugovorni organ su obavezni dostavljati Izvještaje o provedenim postupcima javne nabavke Agenciji u skladu s članom 41. Zakona. Treba napomenuti da su ugovorni organi obavezni da završe proces registracije u elektronski sistem za dostavu izvještaja do 31.12.2009. godine, a u</p>

	skladu sa članom 12. Uputstva o pripremi i dostavi izvještaja o dodjeli ugovora u postupcima javnih nabavki iz Poglavlja II i Poglavlja III Zakona.
--	---

Shodno gore navedenim propustima, Uredi za reviziju institucija preporučuju:

- Da institucije izvrše analize u vezi sa utvrđenim nepravilnostima kod sprovođenja nabavki i da uspostave adekvatan interni kontrolni sistem koji će osigurati dosljednu primjenu zakona te da se na adekvatana način vrši praćenje realizacije zaključenih ugovora;
- Da institucije donesu sveobuhvatan plan nabavki prije početka poslovne godine, odnosno zajedno sa usvajanjem plana poslovanja, te da za pokretanje postupaka javnih nabavki donese odluke;
- Da rukovodni kadar institucija obezbijede da se za nabavke potrebnih roba, usluga i radova provode postupci nabavke u skladu sa članom 3. Zakona;
- 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;
- Da se rezultati postupaka sa javnog otvaranja ponuda unose u Zapisnik u zakonski propisanoj formi i da se dokumentacija, koja se odnosi na postupke javne nabavke, protokoliše;
- Da institucije dosljedno primjenju zahtjeve iz tenderske dokumentacije, s obzirom da su to pravila koja je utvrdio ugovorni organ koji je obavezan iste primjeniti na sve ponuđače na identičan način.
- Da institucije trebaju težiti ka tome da u tenderskoj dokumentaciji u osnovnom tekstu obuhvatiti na jasan i precizan način zahtjeve prema ponuđačima.

#### **V) Dopisi koje ponuđači dostavljaju Agenciji**

Agencija je u 2014. godini dobila 11 dopisa ponuđača kojima su ukazivali na nepravilnosti u provedbi postupka javnih nabavki ugovornih organa. Najčešće, ukazivano je na slijedeće nepravilnosti:

## Dopisi ponuđača

### NEPRAVILNOST



### PREPORUKA



Novčana naknada za tendersku dokumentaciju je visoka

Novčana naknada može uključivati samo troškove kopiranja i dostave tenderske dokumentacije dobavljačima u skladu sa članom 18. stav (4) Zakona. Dobavljači imaju pravo uvida u tendersku dokumentaciju prije nego se odluče na otkup. Kako izrada tenderske dokumentacije može biti značajan izdatak za ugovorne organe, uglavnom u vezi sa kopiranjem većih količina dokumentacije, dozvoljeno je ugovornim organima da utvrde iznos za tendersku dokumentaciju.

Neppravilno pripremljena tehničku specifikaciju, na način da je niste prilagodili potencijalnim ponuđačima il ste je prilagodili vrlo malom broju ponuđača, što je suprotno osnovnim principima Zakona jer predstavlja ograničavanje konkurencije.

Naime, uvidom u tehničku specifikaciju utvrđeno je da je ugovorni organ u tenderskoj dokumentaciji specificirao sportsku opremu i drugu opremu kao što su zvučnici, video nadzor ili sredstva za čišćenje drvenog poda.

Samo oni predmeti nabavke koji 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.

Na primjer, usluge osiguranja imovine i usluge osiguranja lica nesumnjivo su predmet istog postupka jer se radi o istovrsnoj usluzi. Da li će nabavka usluga osiguranja biti podijeljena u lotove (npr. lot 1 – osiguranje imovine, lot 2 – osiguranje lica) ili ne odluka je na ugovornom organu. U svakom slučaju, ukupna vrijednost navedene usluge ukoliko nema podjele na lotove ili ukupna vrijednost oba lota u slučaju podjele na lotove određuje koji postupak će biti proveden.

S druge strane, video nadzor i npr. gimnastičke sprave ili sredstva čišćenje ne mogu biti predmet jednog postupka javne nabavke iz razloga što se radi o različitim vrstama predmeta nabavke koje nude različiti ponuđači (jedan ponuđač ne može nuditi sve, niti je registrovan za sve), ili se radi o vrlo malom broju ponuđača kao što je naprijed navedeno. Na primjer, ponuđač koji nudi video nadzor ne može nuditi gimnastičke

	<p>sprave i shodno tome ne mogu biti predmet jednog postupka. Isto tako, rijetko koji ponuđač, a vjerovatno nijedan, nema u svojoj ponudi rukometne golove i video nadzor. U ovim primjerima potrebno je provesti odvojene postupke u zavisnosti od procijenjene vrijednosti svakog predmeta nabavke.</p>
<p>Ponuđač pita da li se u slučaju žalbe na Odluku ugovornog organa, a koja se tiče I faze-predkvalifikacion postupka (žalbe na tendersku dokumentaciju) plaćaju takse u skladu sa odredbama člana 50. Zakona o javnim nabavkama.</p>	<p>Ukoliko ponuđač ima namjeru izjaviti žalbu URŽ-u u skladu sa članom 51. stav (5) Zakona dužan je platiti naknadu za pokretanje žalbenog postupka u skladu sa članom 50b. Zakona.</p>
<p>Ponuđač je izjavio prigovor, a potom i žalbu na tendersku dokumentaciju, Ured za razmatranje žalbi je uvažio žalbu, te poništio tendersku dokumentaciju i obavještenje o nabavci.</p> <p>Dalje, ugovorni organ tužbom pred Sudom Bosne i Hercegovine pokrenuo upravni spor protiv rješenja Ureda za razmatranje žalbi, a potom su „izdale“ Obavještenje broj 01-01.1-9403-3/13 od 13-BM u kojem stoji da je određen novi rok za dostavu ponuda u I fazi pretkvalifikacije.</p>	<p>Naime, član 52. stav (6) Zakona propisuje da je odluka Ureda za razmatranje žalbe (u daljem tekstu: URŽ) konačan upravni akt. URŽ je obavezan dostaviti svoju odluku žalitelju i ugovornom organu. Ugovorni organ je obavezan dostaviti odluku URŽ-a svim ostalim ponuđačima koji su učestovali u postupku koji je prethodio donošenju odluke URŽ-a i to najkasnije u roku od tri dana od dana prijema odluke URŽ-a. Protiv odluke URŽ-a može se podnijeti tužba u upravnom sporu pred Sudom Bosne i Hercegovine u roku od 30 dana od dana prijema odluke. Tužba kojom se pokrene upravni spor nema suspenzivno djelovanje. Također, navedenom odredbom je regulisano da u upravnom sporu protiv odluke URŽ-a Sud BiH odlučuje po hitnom postupku, a na osnovu zahtjeva za odgađanje od izvršenja konačnog upravnog akta URŽ-a odlučuje Sud BiH rješenjem o privremenoj mjeri. Prema tome, odluka Ureda za razmatranje žalbi je konačna. Protiv odluke Ureda za razmatranje žalbi može se tužbom pokrenuti upravni spor pred Sudom BiH i u tom slučaju tužba ne odlaže izvršenje odluke Ureda za razmatranje žalbi.</p> <p>Kako je Ured za razmatranje žalbi poništio tendersku dokumentaciju i obavještenje o nabavci objavljeno u „Službenom glasniku BiH“, Agencija je dala mišljenje da ugovorni organ u konkretnom slučaju nije mogao napraviti izmjene i dopune obavještenja o nabavci, s obzirom da je isto poništeno od strane Ureda za razmatranje žalbi, nego je bio</p>

	<p>dužan objaviti obavještenje o poništenju postupka javne nabavke. Nakon čega bi se stekli uslovi za pokretanje novog postupka, odnosno objavljivanje „novog“ obavještenja o nabavci, a potom i eventualne izmjene i dopune, odnosno ispravke obavještenja.</p>
<p>Ponudlač napominje da ugovorni organ u tenderskoj dokumentaciji ne navodi razlog za primjenu ubrzanog ograničenog postupka</p>	<p>U konkretnom slučaju, iz obavještenja o nabavci koje se nalazi u prilogu, vidljivo je da se radi o domaćem vrijednosnom razredu za koji je primijenjen ubrzan ograničeni postupak i gdje su rokovi navedeni u člana 21. stav (6) tačka c) Zakona. Tačno je da je u „Vodiču za nove postupke javnih nabavki“ koji je pripremio projekat tehničke pomoći EUPPP – II Faza, navedeno da ugovorni organ u obavještenju o nabavci mora naznačiti razlog za opredjeljivanja za ubrzan ograničeni postupak i to predstavlja dobru praksu. Međutim, takva obaveza nije navedena niti u Zakonu, niti u pratećim podzakonskim aktima. Ipak, to ne umanjuje obavezu ugovornog organa da obrazloži razloge za primjenu ubrzanog ograničenog postupka Uredu za razmatranje žalbi u slučaju žalbe, a naravno i organu nadležnom za reviziju trošenja javnih sredstava prilikom revizije trošenja istih.</p>
<p>Ponudlač napominje da ugovorni organ u tenderskoj dokumentaciji traži da ponudlač dokažu posjedovanje „referens liste“ sa minimalno 5 potpisanih i realizovanih ugovora iz oblasti za koju je nabavka pokrenuta za svaku godinu posebno i to za 2011., 2012., i 2013. godinu, a čija pojedinačna vrijednost na godišnjem nivou mora iznositi minimalno određenu sumu novca.</p>	<p>Shodno Zakonu, ekonomska i finansijska podobnost dokazuje se i izjavom o ukupnom prometu kako je to navedeno u članu 25. stav (1) tačka c) Zakona. Međutim, tehnička i profesionalna sposobnost ponudlača može se dokazivati prvenstveno u formi potvrde koje su izdali primaoci, dok izjava vrijedi samo ukoliko se takve potvrde ne mogu osigurati iz razloga izvan kontrole dobavljača, što dobavljač mora učiniti vjerovatnim. Također, Modeli standardne tenderske dokumentacije za ugovor o javnoj nabavci u sluga putem otvorenog postupka kao jedan od <b>uslova</b> za dokazivanje tehničke i profesionalne sposobnosti, pod tačkom 6.6. a) navodi:</p> <p><i>Uspješno iskustvo (OPCIJA - kao osnovnog ugovarača) u realizaciji najmanje ..... ugovora čija su karakter i kompleksnost slični onima koji se odnose na predloženi ugovor, u prethodnih .....</i></p>

	<p><i>[navedite period ne kraći od dvije i ne duži od tri godine].</i></p> <p>Tačka 6.7. navedenog Modela predstavlja <b>dokaz</b> koji ponuđači treba da dostave da bi dokazali da ispunjavaju uslov iz tačke 6.6. a) i to je upravo dokaz iz člana 26. koji glasi:</p> <p><i>Lista glavnih usluga pruženih u posljednje _____ [navedite period ne kraći od dvije i ne duži od tri godine] godine, sa ukupnim vrijednosnim iznosima, datumima i primaocima uz osiguranje dokumenata u formi potvrda o izvršenim uslugama koje su izdali primaoci ili, ukoliko se takve potvrde ne mogu dobiti iz razloga izvan kontrole dobavljača usluga, samo uz izjavu dobavljača usluga o izvršenim uslugama.</i></p> <p>Prema tome, tačka 6.6. a) Modela STD predstavlja „uslov“ (to mogu biti ugovori), a tačka 7. predstavlja „dokaz“ ispunjavanja postavljenog uslova (to ne mogu biti ugovori, već naprijed navedena „lista glavnih usluga pruženih...“).</p> <p>Također, kriteriji za kvalifikaciju se odnose na ponuđača, a kriteriji za vrednovanje se odnose na predmet nabavke, odnosno ponudu. To praktično znači da se navedeni kriteriji primjenjuju odvojeno i ne smiju se kombinovati.</p>
<p>Ugovorni organ je pokrenuo novi postupak, a da prethodni postupak nije bio okončan.</p>	<p>Kako je ponuđač naveo „da je za usluge određene nabavke proveden pregovarački postupak i zaključen ugovor na period od dva mjeseca do okončanja postupka po raspisanom novom otvorenom postupku“, mišljenje Agencije je da ugovorni organ nije mogao pokrenuti novi postupak za navedenu nabavku. Naime, pokretanje novog postupka javne nabavke za isti predmet nabavke bi također, bio podložan prigovoru i žalbi od strane dobavljača. Tako da bi se mogla desiti situacija da ugovorni organ ima dva postupka za isti predmet nabavke, što je suprotno osnovnim principima Zakona.</p> <p>Naime, ukoliko bi se proveo pregovarački postupak, te zaključio ugovor do okončanja prethodno pokrenutog otvorenog postupka, ugovorni organ bi naknadno bio primoran prilagoditi količine odnosno obim ugovora po otvorenom postupku, srazmjerno onome</p>



	<p>što je već isporučeno ili izvršeno po osnovu ugovora po pregovaračkom postupku, a što je u suprotnosti sa članom 39. stav (3) Zakona koji propisuje da prilikom dodjele ugovora o nabavci, cijena navedena u najuspješnijoj ponudi, kao i uslovi utvrđeni u tenderskoj dokumentaciji ne mogu se mijenjati.</p> <p>Prema tome, čak i u slučaju kada bi bilo opravdano provođenje pregovaračkog postupka bez objavljivanja obavještenja o nabavci, uz napomenu da će se ugovor zaključiti do okončanja prethodno pokrenutog otvorenog postupka, postavlja se pitanje šta će ugovorni organ u slučaju da se započeti otvoreni postupak ne okonča u periodu od dva mjeseca, odnosno da se ne okonča u periodu na koji je zaključen ugovor o javnoj nabavci, putem pregovaračkog postupka. I u tom slučaju ugovorni organ će opet ostati bez nabavke.</p>
<p>Ponuđač se obratio Agenciji za javne nabavke pismeno u kojem navodi da izabrana ponuda u postupku javne nabavke sadrži određene nepravilnosti iako je nabavka provedena u skladu sa FIDIC-ovim pravilima.</p>	<p>Shodno članu 5. stav (c) Zakona, ugovori koji se dodjeljuju u skladu sa sporazumom prema kojem se primjenjuje posebna procedura međunarodnih, kreditnih ili donatorskih subjekata, ne primjenjuju se odredbe ovog zakona. A u ovom slučaju organ provodi postupak nabavke po FIDIC-ovim pravilima i da je finansijer projekta Evropska investiciona banka, koja je ujedno i drugostepeni organ.</p>
<p>Ponuđač se obratio Agenciji za javne nabavke pismeno u kojem navodi da je ugovorni organ tenderskom dokumentacijom onemogućio pravičnu i otvorenu konkurenciju.</p>	<p>U svakom slučaju, ugovorni organ je odgovoran za pripremu tehničkih specifikacija i dužan je prilikom pripreme istih poštovati osnovne principe Zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine. Upravo se tehničke specifikacije i pominju u članu 14. Zakona kojim je definisano da će tehničke specifikacije biti nediskriminatorne prema dobavljačima i osiguravat će pravičnu i aktivnu konkurenciju.</p> <p>Kako su u konkretnom slučaju ponude otvorene, mišljenje Agencije je da je potrebno nastaviti postupak i donijeti odgovarajuću odluku koja će biti argumentovano obrazložena u slučaj prigovora, odnosno Uredu za razmatranje žalbi u slučaju postupka po žalbi i/ili organu nadležnom za reviziju trošenja javnih sredstava prilikom revizije istih.</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. S obzirom da su nadležnosti Agencije ograničene, odnosno da u nekim slučajima monitoringa, postupci javne nabavke okončani, Agencija za javne nabavke može djelovati isključivo edukativno. Zbog te činjenice Agencija je mišljenja ponuđač treba obratiti drugostepenom organu u pogledu navoda da ugovorni organ nije postupao po uputama drugostepenog organa, te također i organu nadležnom za reviziju javne uprave i institucija u Brčko distriktu BiH.</p>
--	---

## ZAKLJUČAK

**I)** 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 2014. 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.

**II)** U BiH ima preko 2000 ugovornih organa koji podliježu primjeni Zakona. Od ukupnog broja ugovornih organa koji su obavezni primjenjivati Zakon, sa 31.12.2014. je 1539 ugovornih organa je registrovano 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. Agencija je uputila dopis Uredu za razmatranje žalbi broj: **02-02-2-131/15 od 14.01.2015. godine**, kojim je tražila kopije odluka kako bi se mogao raditi monitoring istih. Ured za razmatranje žalbi je odgovorio Agenciji aktom broj 01-50-3-13-2/14 od 27.01.2015. godine gdje su naveli da nisu u mogućnosti dostaviti „ukupno 1228 odluka koje je URŽ donio u 2014.godini“.

**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 2014. godinu izvršena je analiza revizorskih izvještaja o finansijskom poslovanju za 2013. godinu. Nadležni uredi za reviziju su dale preporuke ugovornim organima u 2014. godini za dalje provođenje postupaka javnih nabavki u 2015. 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. Objavljivanjem ovih izvještaja u ovom izvještaju koji će biti objavljen na web stranici Agencije nakon usvajanja od strane Vijeća ministara BiH je jedna vrsta preventivno edukativnog djelovanja za otklanjanje nepravilnosti u postupcima javnih nabavki.

**V)** Određeni broj ponuđača se tokom 2014. godine obratio Agenciji sa zahtjevom za postupanje po monitoringu, te iskoristio mogućnost predviđenu Pravilnikom o monitoringu postupaka javnih nabavki.

**VI)** Izvještaj o monitoringu javnih nabavki treba da posluži kao smjernica za pripremu i organizovanje obuka u narednom periodu u skladu sa novim Zakonom.

**VII)** U Izvještaju o monitoringu su navedena najčešće greške i odstupanja u postupcima javnih nabavki u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine, te date preporuke mogu se odnositi i na provođenje novog Zakon i obuke trenera i službenika za javne nabake.

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 2014.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 objavi na web stranici Izvještaj o monitoringu.

***Izvještaj o monitoringu postupaka javnih nabavki za 2014. godinu je usvojilo Vijeće ministara Bosne i Hercegovine na 13. sjednici održanoj 01.07.2015. godine.***

***Broj : 02-02-2-131-9/15  
Sarajevo , 06.07.2015. godine***

***DIREKTOR***

***Dinita Fočo***