

MONITORING PRIMJENE ZAKONA O JAVNIM NABAVKAMA ZA PERIOD DECEMBAR 2022. – AVGUST 2024

Pregled osnovnih karakteristika i trendova u implementaciji pojedinih odredbi Zakona o javnim nabavkama u periodu od stupanja na snagu njegovih izmjena i dopuna iz 2022. godine do kraja avgusta 2024. godine sa analizom procesa planiranja i sadržine planova javnih nabavki, izuzimanja od primjene Zakona, kao i pojedinih postupaka javnih nabavki.

Banja Luka, 2024.

autor Aleksandra Martinović



USAID
OD AMERIČKOG NARODA



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL**
Bosna i Hercegovina

Analiza "MONITORING EFIKASNOSTI JAVNIH NABAVKI: OD IZMJENA 2022. DO PRIMJENE U 2024." kreirana je u okviru projekta „Podrška građanima u borbi protiv korupcije“ uz finansijsku podršku američkog naroda putem Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID), a koga implemetira Transparency International u BiH, zajedno sa partnerskim organizacijama Centri civilnih inicijativa i Centrom za razvoj medija i analize.

"MONITORING EFIKASNOSTI JAVNIH NABAVKI: OD IZMJENA 2022. DO PRIMJENE U 2024." omogućen je uz podršku američkog naroda putem Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID). Sadržaj je isključiva odgovornost Transparency International u BiH i ne mora nužno odražavati stavove USAID-a ili Vlade Sjedinjenih Američkih Država.

Uvod	4
Planiranje nabavki	5
Planiranje nabavki u praksi:	6
Grad Banja Luka	6
Grad Mostar	7
Grad Sarajevo	7
Grad Zenica:	8
Grad Čapljina	8
Grad Bijeljina	8
Izuzeca	11
Pregovarački postupak bez objave obavještenja	16
Direktni sporazum	19
Zaključak	21

Uvod

Obzirom da javne nabavke predstavljaju značajan segment javne potrošnje i bruto društvenog proizvoda zemalja, te da su moćno razvojno sredstvo, ali i oblast ekstremno podložna korupciji, kontrola usklađenosti sistema javnih nabavki sa relevantnim propisima, kao i kontrola performansi sistema, odnosno monitoring, od najvećeg je mogućeg značaja za njegovo ispravno funkcionisanje.

Transparency International u Bosni i Hercegovini već duži niz godina prati primjenu Zakona o javnim nabavkama (ZJN) na relevantnom uzorku postupaka javnih nabavki, kroz sve faze postupka, fokusirajući se na identifikaciju rizičnih postupaka javnih nabavki. Rezultati monitoringa i podaci o uočenim nepravilnostima služe kao osnova zagovaračkih aktivnosti za unapređenje Zakona o javnim nabavkama BiH i pratećih podzakonskih akata, kao i za reagovanje prema nadležnim institucijama za provođenje zakona.

Kao poseban segment, TI u BiH prati slučajeve zloupotreba javnih resursa u predizbornom periodu, uključujući kroz procedure javnih nabavki. Ovi rezultati se objavljuju kroz tematske izvještaje i medijske nastupe prije i tokom izbornih kampanja, kako bi pružili građanima relevantne, pravovremene informacije o predizbornim aktivnostima političkih stranaka i kandidata, te tijelima za provođenje zakona indicije o mogućim kršenjima relevantnih propisa i zloupotrebama javnih resursa.

Svrha ovog dokumenta je da prikaže neke od osnovnih karakteristika i trendova u implementaciji pojedinih odredbi Zakona o javnim nabavkama¹, u periodu od stupanja na snagu njegovih izmjena i dopuna iz 2022. godine², do kraja avgusta 2024. godine. Analizirani su procesi planiranja i sadržina planova javnih nabavki, izuzimanja od primjene Zakona, kao i postupci: pregovarački postupak bez objave obavještenja o nabavci i direktni sporazum. Za tu svrhu korišteni su podaci sa Portala JN, izvještaji i drugi dokumenti Agencije za javne nabavke BiH, medijski napisi, te baza Transparency International u BiH za monitoring postupaka javnih nabavki.

Dokument je izrađen u okviru projekta „Podrška građanima u borbi protiv korupcije“, uz finansijsku podršku američkog naroda putem Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID), a koga implemetira Transparency International u BiH, zajedno sa partnerskim organizacijama Centri civilnih inicijativa i Centrom za razvoj medija i analize.

¹ Zakon o javnim nabavkama ("Službeni glasnik BiH" broj 39/14)

² Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama ("Službeni glasnik BiH" broj 59/22), stupio na snagu 10.12.2022. godine

Planiranje nabavki

Zakonom o izmjenama i dopunama ZJN-a BiH³ oblast planiranja nabavki i pripreme postupaka pretrpjela je značajnije izmjene u pozitivnom smislu. Ovaj je iskorak naročito značajan imajući u vidu da je u čitavom prethodnom periodu, od usvajanja prvog Zakona o javnim nabavkama u BiH 2004. godine, segment planiranja nabavki i pripreme postupaka bio u velikoj mjeri normativno zanemaren. To je rezultiralo hroničnim, gotovo dvodecenijskim nekvalitetnim planiranjem, nabavkama upitne svrsishodnosti, čestim izmjenama i dopunama planova, njihovoj lošoj realizaciji (o čemu svjedoče i izvještaji glavnih službi revizije javnog sektora na svim nivoima), te posljedično neblagovremenom provođenju postupaka, neadekvatno pripremljenoj tenderskoj dokumentaciji, velikom broju žalbi i drugim problemima u praksi.

Osnovne novine ZIDZJN-a vezane za plan javnih nabavki su te da su njime sada obuhvaćeni svi postupci (uključujući postupke male vrijednosti - konkurentski zahtjev za dostavu ponuda i direktni sporazum, što prethodno nije bio slučaj); precizno je određena sadržina plana, odnosno propisane su sve njegove kategorije (naziv predmeta javne nabavke; brojčana oznaka i naziv iz Jedinственог rječnika javnih nabavki - JRJN; vrsta postupka; eventualna podijele predmeta nabavke na lotove; vrsta ugovora; da li će biti zaključen ugovor o javnoj nabavci ili okvirni sporazum i period njihovog trajanja; procijenjena vrijednost nabavke; okvirni datum pokretanja postupka; izvor finansiranja; podatak za koju godinu se plan donosi, te dodatne napomene); uvedena je obaveza objavljivanja planova nabavki na jedinstvenom Portalu JN, umjesto na internet stranicama ugovornih organa⁴, i to najkasnije 30 dana od dana usvajanja budžeta, odnosno finansijskog plana institucije, umjesto prethodnih 60 dana.

U slučaju kašnjenja sa usvajanjem budžeta/finansijskog plana, Zakon sada prepoznaje institut Privremenog plana koji se donosi i objavljuje za period do konačnog usvajanja predmetnog finansijskog dokumenta institucije. Predviđeno je i jedinstveno objavljivanje svih izmjena i dopuna planova nabavki na jedinstvenom Portalu JN.

Iako Zakon nije predvidio rok za njihovo objavljivanje, svaka nabavka koja nije predviđena planom pokreće se Posebnom odlukom o pokretanju postupka kojom se mijenja i dopunjuje plan, što praktično znači da nema smetnji da se svaka pojedinačna izmjena i dopuna plana odmah objavljuje na Portalu, u skladu sa principom transparentnosti i ostalim fundamentalnim principima ZJN.

³ Službeni glasnik BiH broj 59/2022

⁴ I značajno prije stupanja na snagu ovih izmjena i dopuna, AJN je omogućila ugovornim organima dobrovoljno objavljivanje planova nabavki na Portalu JN, pored zakonske obaveze objavljivanja planova nabavki na internet stranicama ugovornih organa.

Planiranje nabavki u praksi

Javne nabavke se često percipiraju kao jedan od značajnih mehanizama za finansiranja političkih partija i kandidata, što naročito dolazi do izražaja u izbornim periodima. Imajući u vidu da se oktobra 2024. godine održavaju lokalni izbori u Bosni i Hercegovini, te podatak da se broj i vrijednost postupaka javnih nabavki prosječno povećava za preko 30% u izbornim godinama, a trend je rasta i broja registrovanih neregularnosti, analizirani su planovi nabavki šest ugovornih organa na lokalnom nivou, odnosno gradova u BiH.

Analiza je obuhvatila planove za 2023. i 2024. godinu, i to inicijalne planove na početku kalendarske godine, kao i prečišćene planove sa svim pretrpljenim izmjenama i dopunama za kalendarsku godinu (2023.) ili izvještajni period (01.01.2024. – 31.08.2024.). Analizirana je struktura planova i broj njihovih izmjena i dopuna, kako bi se ilustrovali osnovni trendovi u postupanjima ovih ugovornih organa. Pored ovih, analizirani su i planovi jednog javnog preduzeća iz oblasti elektroprivrede, za iste periode.

Grad Banja Luka

Od analiziranih planova ugovornih organa na lokalnom nivou, grad Banja Luka ima najlošije prakse planiranja i najveći broj izmjena i dopuna planova nabavki u posmatranim periodima.

Inicijalni plan javnih nabavki za 2023. godinu (objavljen 27.01.2023.) je sadržavao 273 planirana postupka javnih nabavki (robe 67, usluge 180 i radovi 26), dok je prečišćeni plan za 2023. godinu sadržavao čak 643 postupka (robe 119, usluge 398 i radovi 126), što je za nevjerovatnih 370 postupaka, odnosno 2.3 puta više u odnosu na inicijalni plan. Naročito je veliko povećanje broja radova – za 100, odnosno 4.8 puta više. Procijenjena vrijednost svih postupaka iz plana je bila **91,038,092.36 KM**.

Za 2024. godinu inicijalno je planirano 228 postupaka nabavki (robe 43, usluge 159 i radovi 26), dok se prečišćenim planom od 28.08.2024. broj ukupno planiranih postupaka već više nego udvostručio i iznosi 504 (robe 87, usluge 321 i radovi 96). Ponovo je najizraženije povećanje broja radova – čak 3.7 puta. Procijenjena vrijednost planiranih nabavki u posmatranom periodu je oko **47,415,951.18 KM**.

Ovi podaci odražavaju realnost građana Banja Luke koji posljednjih mjeseci nerijetko protestuju⁵ zbog, kako navode, nesvrshodnih i preskupih radova na "uređenju" Grada, a na uštrb drugih preko potrebnih izdvajanja iz gradskog budžeta koja daleko više utiču na kvalitet života (problem sa vodosnabdijevanjem, subvencije poljoprivrednicima i drugo).

Dodatne ilustracije radi, nabavka „Rekonstrukcija dvoglavog orla sa grbom iznad glavnog ulaza u Banski dvor“, iz plana za 2024. godinu, procijenjene vrijednosti od čak 40.000,00 KM, izvjesno je da neće imati nikakav uticaj na goruće ekonomske probleme i potrebe građana Banjaluke.

⁵ PROTEST U BANJALUCI: "Nećemo dozvoliti uništavanje jedne od najljepših oaza u gradu" FOTO/VIDEO | Gyka

Grad Mostar

U 2023. godini inicijalni plan je sadržao ukupno 186 kategorija (robe 61, usluge 66, radovi 59), dok je konačni prečišćeni plan za tu godinu imao 240 stavki (robe 86, usluge 83 i radovi 71), za 54 više od prvobitnog. Procijenjena vrijednost postupaka u konačnom planu bila je **27,975,789.00 KM**.

Za 2024 godinu inicijalni plan, objavljen 23.02.2024. je sadržao 104 stavke (46 robe, 43 usluge i 15 radovi), dok je prečišćeni plan od 21. 08.2024. godine već sadržavao 128 postupaka više, odnosno ukupno 232 postupka (od čega robe 71, usluge 97 i radovi 64). Primjetno je naročito značajno povećanje broja usluga i više nego četverostruko povećanje broja radova. Procijenjena vrijednost svih planiranih postupaka za ovaj period je **25,604,251.20 KM**.

Interesantno u strukturi plana ovog ugovornog organa je i značajan broj nabavki usluga koje se odnose na izradu različitih projekata ili ažuriranje već postojećih, za šta se kao postupak dominantno bira direktni sporazum, i to najčešće u maksimalnom zakonski mogućem planiranom iznosu od 6.000 KM.

Grad Sarajevo

Inicijalnim planom za 2023. godinu Grad Sarajevo planirao je ukupno 170 postupaka javnih nabavki (33 za robe, 118 za usluge i 19 za radove), dok ih je u prečišćenom planu na kraju godine bilo ukupno 246 (50 robe, 165 usluge i 31 radovi), dakle 76 postupaka više u odnosu na inicijalni plan. I ovaj plan sadrži značajan broj usluga izrade ili revizije raznih projekata, sa pretežno direktnim sporazumom kao predviđenim postupkom. Procijenjena vrijednost postupaka bila je **10,346,436.40 KM**.

Za 2024. godinu Grad Sarajevo je inicijalno planirao 156 postupaka javnih nabavki (26 robe, 112 usluge i 18 radovi), dok ih je u prečišćenom planu od 23.08.2024. godine ukupno 207 (roba 31, usluga 151 i radova 25), što je za 51 postupak više od prvobitno planiranog. Procijenjena vrijednost postupaka je **9,826,654.14 KM**.

Interesantan primjer iz ovog plana je planirana nabavka "javni doček Nove 2024. godine u Gradu Sarajevu", putem otvorenog postupka, procijenjene vrijednosti 427.000,00 KM, predviđena za 01.07.2024. Kako se navodi u obrazloženju: "ugovorni organ je odustao od provođenja predmetnog postupka jer nije moguće izvršiti izmjenu vrste postupka JN u sistemu. Ugovorni organ je kreirao izmjenu novog postupka javne nabavke koju će provesti."

Kao što je ilustrovano u nastavku ovog dokumenta, ovaj je postupak zamijenjen pregovaračkim postupcima bez objave obavještenja o nabavci. Ovakve nabavke često izazivaju negativne reakcije javnosti iz ugla njihove svrsishodnosti, imajući u vidu njihovu veliku vrijednost s jedne, i tešku ekonomsku situaciju, s druge strane, te se uglavnom "pripisuju" promocijama političkih stranaka i njihovih funkcionera.

Pozitivna strana ovog ugovornog organa je ažurno objavljivanje izmjena i dopuna planova javnih nabavki.

Grad Zenica

Plan nabavki za 2023. godinu inicijalno je sadržavao ukupno 193 postupka (robe 75, usluge 85 i radovi 33), dok je prečišćeni konačni plan za tu godinu sadržavao 44 postupka više, odnosno ukupno 237 postupaka (robe 79, usluge 103 i radovi 55), sa najvećim povećanjem broja planiranih radova, a potom usluga. Vrijednost svih planiranih postupaka je bila **35,611,023.76 KM**.

Za 2024. godinu inicijalno je planirano 164 postupka (robe 77, usluge 58 i radovi 29), dok prečišćen plan od 30.08.2024. sadrži ukupno 223 stavke, odnosno 59 stavki više od prvobitnog plana (robe 91, usluge 67 i radovi 65). Ukupna vrijednost je **28,124,773.71 KM**. Ono što posebno privlači pažnju i kod ovog ugovornog organa, imajući u vidu da se radi o izbornoj godini, jeste više nego dvostruko povećanje broja planiranih radova.

Na osnovu podataka o prethodna četiri ugovorna organa, te drugih podataka koje TI u BiH objavljuje u periodu prije izbora o rastućem broju ugovora o nabavci radova, ne čudi kovanica "izborni asflat" kojom građani simbolično nazivaju brojne radove u predizbornom periodu, a kojima političke stranke i kandidati pokušavaju u poslednji trenutak ispuniti svoja predizborna obećanja i/ili "dodvoriti se" građanima, te osigurati glasove na predstojećim izborima. Kvalitet ovog "izbornog asfalta" je najčešće takav da ne "preživi" niti jedan cjeli izborni ciklus, bez potrebe za dodatnim popravkama, dok vrijednosti ovih sklopljenih ugovora nerijetko prevazilaze, pa i višestruko, stvarne, realne troškove.

Grad Čapljina

Inicijalni plan za 2023. godinu Grada Čapljinje sadržavao je ukupno 67 postupaka (24 nabavki roba, 25 usluga i 18 radova). Konačni prečišćeni plan za tu godinu sadržavao je 21 postupak više, odnosno ukupno njih 88 (robe 31, usluge 38 i radovi 19), uz izmjenjenih 7 stavki). Procljenjena vrijednost postupaka je bila **10,140,903.05 KM**.

Za 2024 godinu inicijalno je planirano 88 postupaka (robe 29, usluge 33 i radovi 20). Zaključno sa avgustom 2024. godine na Portalu JN vidljiva samo jedna dopuna plana ovog ugovornog organa i to još iz januara tekuće godine, dok nakon toga nikakve izmjene i dopune nisu objavljivane. U slučaju da ih je bilo, što je vrlo vjerovatno, ugovorni organ bi ih trebao blagovremeno objavljivati, kako bi se potencijalni kandidati ponuđači blagovremeno informisali o planiranim nabavkama ugovornih organa, te kako bi mogli blagovremeno da planiraju svoje poslovne aktivnosti. Procijenjena vrijednost postupaka je **iznad 14 miliona KM**.

Grad Bijeljina

Inicijalni plan nabavki za 2023. godinu sadržavao je 208 stavki (robe 59, usluge 91 i radovi 58), dok je prečišćeni plan imao 57 stavki više, odnosno ukupno 265 postupaka JN (robe 80, usluge 109 i radovi 76) ukupne procijenjene vrijednosti: **15,856,719.42 KM**.

U 2024. godini inicijalno je planirano 178 postupka (robe 62, usluge 75 i radovi 41), dok prečišćeni plan od 07.08.2024. ima 192 stavke, odnosno "svega" 14 više od prvobitno planiranih, i to: robe 73 (ugovorni

organ je odustao od 3 nabavke vezane za informaciono-komunikacionu tehnologiju – IKT), usluge 76 (primjetno je odustajanje od 3 postupka nabavke vezane za izradu raznih projekata, kao i odustajanje od nabavke usluga organizacije koncerta za Pantelinske dane, procijenjene vrijednosti 50.000 KM), i radovi 43 (odustalo se od 3 javne nabavke radova). Procijenjena vrijednost nabavki je preko 8 miliona KM.

Na osnovu navedenih podataka iz planova javnih nabavki moglo bi se zaključiti da se, od analiziranih ugovornih organa na lokalnom nivou, Grad Bijeljina u većoj mjeri ponaša sa “pažnjom dobrog domaćina” u odnosu na ostale jedinice lokalne samouprave, odnosno da u većoj mjeri vodi računa o osnovnim principima javnih nabavki, naročito svrsishodnom trošenju javnog novca.

Osim velikog broja i frekvencije izmjena i dopuna planova nabavki, u njima se mogu uočiti i druge nepravilnosti ugovornih organa vezane za proces planiranja i posljedično provođenja postupaka.

U tom smislu, ilustracije radi, analiziran je plan nabavki jednog od većih ugovornih organa iz oblasti energetike: **JP „Elektroprivreda HZ HB“ d.d. Mostar**. U prečišćenom planu ovog ugovornog organa za 2023. godinu vidljivi su primjeri tzv „cijepanja“ nabavki, odnosno primjene postupaka nižeg ranga na račun transparentnijih postupaka, ili provođenje direktnih sporazuma za isti predmet nabavke (prema CPV kodu) za koji je proveden i otvoreni postupak.

Prilikom utvrđivanja procijenjene vrijednosti nabavke i vrijednosnog razreda za izbor postupka u slučaju ovog i drugih ugovornih organa koji se sastoje od više organizacionih jedinica, treba imati u vidu **dopunjen član 15. ZJN novim stavom (6)** koji propisuje: Ako se ugovorni organ sastoji od zasebnih operativnih jedinica, u obzir se uzima ukupna procijenjena vrijednost nabavke za sve operativne jedinice.

Tako se pod rednim brojem 126 ovog Plana nalazi stavka: Nabava i ugradnja led rasvjeta za poslovnu zgradu Rudnik, CPV: 31500000-1 (Rasvjetna oprema i električne svjetiljke), otvoreni postupak, procijenjena vrijednost 30.000,00 KM, planirana za 21.07.2023. Ovo ne bi bilo sporno da se pod rednim brojem 128 ne nalazi nabavka istog CPV koda: 31500000-1 Rasvjetna oprema i električne svjetiljke, putem direktnog sporazuma, procijenjene vrijednosti 1.000,00 KM, datum: 21.9.2023. Datum usvajanja budžeta za ovaj ugovorni organ je 18.03.2023 godine.

Slična praksa je i po pitanju tri nabavke klimatizacijskih uređaja:

- 56. Mobilni klimatizacijski uređaji za potrebe TK opreme, CPV: 42512000-8 (Klimatizacijski uređaji), Izravni sporazum, procijenjena vrijednost: 850,00 KM, datum: 14.06.2023.
- 98. Nabava i ugradnja klima uređaja u OJ PEE, CPV: 42512000-8 (Klimatizacijski uređaji), Otvoreni postupak, procijenjena vrijednost: 50.000,00 KM, datum: 10.8.2023.
- 190. Nabava klima uređaja, CPV: 42512000-8 (Klimatizacijski uređaji), Izravni sporazum, procijenjena vrijednost: 5.000,00 KM, datum: 5.10.2023.

Pored roba, u nastavku je primjer provođenja više postupaka za nabavku radova iz istog Plana:

- 36 Sanacija sanitarnih čvorova u posl. zgradi Busovača, CPV: 45330000-9 (Vodoinstalaterski i sanitarni radovi), Otvoreni postupak, procijenjena vrijednost: 28.000,00 KM, datum: 14.9.2023.

- 37. Sanacija sanitarnih čvorova u posl. zgradi Čitluk, CPV: 45330000-9 (Vodoinstalaterski i sanitarni radovi), Izravni sporazum, procijenjena vrijednost: 6.000,00 KM, datum: 21.9.2023.
- 39. Vodoinstalaterski i sanitarni radovi CPV: 45330000-9 (Vodoinstalaterski i sanitarni radovi), Izravni sporazum, procijenjena vrijednost: 6.000,00 KM, datum: 27.7.2023.

Komentar-preporuka: Iako je ZIDZJN donio značajna unapređenja u oblasti planiranja javnih nabavki, prije svega iz ugla sadržine i transparentnosti planova nabavki, prakse ugovornih organa ne prate ove trendove i planiranje je i dalje slaba karika procesa javnih nabavki. Ovo se ogleda u brojnim izmjenama i dopunama planova nabavki, neadekvatnom izboru postupaka i drugim nepravilnostima.

Obzirom da zakonski nije predviđen rok za objavljivanje izmjena i dopuna planova nabavki, dešava se da ugovorni organi odjednom objave značajniji broj izmjena i dopuna, nakon što su pojedine predmetne nabavke već realizovane. Na ovaj način se donekle gube osnovne funkcije plana nabavki, a to su: blagovremeno informisanje potencijalnih ponuđača i kandidata o planiranim nabavkama ugovornih organa u kalendarskoj godini, kako bi mogli pravovremeno da planiraju svoje poslovne aktivnosti.

Pored toga, ažurno objavljivanje izmjena i dopuna planova nabavki ima blagotvornu, korektivnu svrhu u kontekstu *ex ante* monitoringa tj. praćenja postupaka, zbog mogućnosti ranog uočavanja **nesvrishodnosti** i eventualnih nepravilnosti i pravovremenog djelovanja od strane nadležnih institucija i zainteresovanih strana, kao i javnosti, na čemu treba biti veći fokus u narednom periodu.

Takođe, u narednom periodu treba razmotriti uvođenje zakonske obaveze objave izvještaja o realizaciji plana, kao dodatnog mehanizma za unapređenje kvaliteta cjelokupnog procesa javnih nabavki.

Izuzeća

Usklađivanje sa Direktivama EU o javnim nabavkama značilo je prilične izmjene i u segmentu izuzeća od ugovora o javnim nabavkama, koji su ZIDZJN-om u velikoj mjeri preuzeti iz EU Direktiva i dodatno prošireni.⁶ Član 10. ZJN koji se prethodno odnosio na izuzeća, značajno je izmjenjen, dodati su novi članovi 10a., 10b., 10c., 10d., 10e. i 10f., tako da sada Zakon obuhvata sledeća izuzeća:

- član 10. Dodjela ugovora o javnoj nabavci prema međunarodnim pravilima (u slučaju zajedničke implementacije nekog projekta ili u okviru međunarodne organizacije, kao i ugovori o nabavci koje određuje međunarodna organizacija ili međunarodna finansijska institucija pod uslovom da ih ona u cijelosti finansira (u slučaju da ih finansira u iznosu većem od 50%, procedure nabavki se određuju sporazumom strana).
- član 10a. Izuzeća za ugovore o javnoj nabavci usluga (usluge sticanja, najma i zakupa postojećih građevina ili druge nepokretne imovine, zatim sticanje, razvoj, produkciju ili koprodukciju programskog materijala namijenjenog za audiovizualne medijske usluge ili radijske medijske usluge, pravne usluge, usluge notara, zajmovi i krediti i drugo, uključujući koncesione ugovore i ugovore o javno-privatnom partnerstvu koji se dodjeljuju po posebnim propisima za te oblasti)
- član 10b. Posebna izuzeća u području elektronskih komunikacija
- član 10c. Ugovori između subjekata u javnom sektoru
- član 10d. Nabavka koja uključuje odbrambene ili sigurnosne aspekte
- član 10e. Nabavka s ciljem zaštite bitnih sigurnosnih interesa
- Član 10f. Posebna izuzeća za ugovore koji su proglašeni tajnim ili moraju biti popraćeni posebnim sigurnosnim mjerama
- Odredbe Člana 86. (Izuzeća za sektorske ugovorne organe) nisu mijenjane ZIDZJN-om.

Članom 75. ZJN (Izveštaj o postupku javne nabavke) pored ostalog predviđeno je izvještavanje i određena transparentnost ugovora koji su izuzeti iz ZJN, osim nabavki iz članova 10e. i 10f. ZJN koje se ne objavljuju ni na Portalu javnih nabavki, niti na internetskoj stranici ugovornog organa.⁷ Srodna su izuzeća prije izmjena i dopuna ZJN bila propisana članom 10, stav (1), a) i b), odnosno iz ZJN se mogao izuzeti ugovor koji je zakonima u Bosni i Hercegovini proglašen državnim tajnom, i ugovor čije izvršenje zahtijeva posebne mjere sigurnosti u skladu sa zakonima u Bosni i Hercegovini.

ZIDZJN-om je Član 75. izmjenjen u svim stavovima od (2) do (11), osim stava (1) koji propisuje da je Ugovorni organ obavezan Agenciji dostavljati izvještaje i u slučaju dodjele ugovora iz čl. 8. i 10. ovog zakona (nedostaju novi članovi od 10a. pa nadalje), u formi, na način i u rokovima koje utvrđuje Agencija podzakonskim aktom. Ove su odredbe razrađene novim Uputstvom o uslovima i načinu objavljivanja obavještenja i dostavljanja izvještaja o postupcima javnih nabavki na portalu javnih

⁶ Predstavnici civilnog društva koji su učestvovali u radu na izmjenama i dopunama Zakona su predlagali minimalno isti tempo usklađivanja i sa drugim odredbama EU direktiva koje se tiču transparentnosti i integriteta (na primjer, elektronska dostava i ocjenjivanje ponuda i td.)

⁷ Član 75. stav (4) Zakona o javnim nabavkama

nabavki⁸, te članom 10. Izvještaj o postupku, stav (3) koji propisuje dostavljanje izvještaja na Portal JN u slučaju izuzeća iz čl. 10., 10a., 10b., 10c., 10d. i 86.

Najčešća kršenja odredbi zakona o izuzećima prije stupanja na snagu ZIDZJN navode se u Izvještaju o praćenju postupaka javnih nabavki za 2022. godinu Agencije za javne nabavke. Kao najveći problem navodi se nedostavljanje izvještaja o ugovorima zaključenim na osnovu izuzeća iz člana 10. Zakona do 10.12. 2022. godine, odnosno do stupanja na snagu ZIDZJN, zbog čega je AJN uputila 309 zahtjeva za izjašnjenje ugovornih organa.

Od toga, 46% ugovornih organa na kantonalnom nivou nije sarađivalo sa Agencijom, u skladu sa članom 92. stav (11) ZJN. Nadalje, od ukupno dostavljenih izjašnjenja ugovornih organa, 58% ih nije imalo izuzeća od primjene ZJN, što može ukazivati na činjenicu da nisu dostavljali izvještaje putem Portala javnih nabavki za nabavku npr. komunalnih usluga, nabavke službenih glasila, zakup poslovnih prostora i sl.

Također, iz dostavljenih izjašnjenja uočava se da nedostaju podaci, odnosno nisu dostavljani izvještaji na Portal o zaključenim međunarodnim ugovorima, bilo da se radi o kreditima, donacijama ili drugim sporazumima sa finansijskom komponentom. Kako nedostavljanje izvještaja za izuzeća od primjene člana 10. ZJN predstavlja povredu člana 75. ZJN, Agencija je djelovala edukativno na način da je objavila stav na svojoj web stranici sa skretanjem pažnje na obaveznu dostavu izvještaja.”

Prema Godišnjem izvještaju o dodijeljenim ugovorima u postupcima javnih nabavki u 2022. godini Agencije za javne nabavke, u toj je godini do 10.12., odnosno do stupanja na snagu ZIDZJN, bilo ukupno 45.272 izuzetaka (12.057 za institucije vlasti, 29.249 za pravna lica i 3.966 za sektorske ugovorne organe).⁹

U periodu nakon stupanja na snagu ZIDZJN, tj. od 10.12.2022. do 31.08.2024. godine, na Portalu JN registrovano je ukupno 30.636 izuzeća po različitim zakonskim osnovama, od čega 3.123 izuzeća u periodu od 10.12.2022. do 31.12.2023.

Za period od 01.01.2023. – 31.12.2023. na Portalu JN je registrovano ukupno 19.002 izuzeća po različitim zakonskim osnovama. Među izuzetim ugovorima najveće vrijednosti ističu se nabavke uglja ugovornog organa JP Elektroprivreda BiH d.d. Sarajevo za potrebe termoelektrana Tuzla i Kakanj, i to nabavke od rudnika: Kreka (73,483,898.40 KM), Kakanj (70,767,901.00 KM), Breza (31,850,280.00 KM), Đurđevik (31,220,535.36 KM) i Zenica (21,948,300.00 KM). Među prvih deset po vrijednosti su i 3 izuzeća Ministarstva saobraćaja Kantona Sarajevo koja se tiču saobraćajne infrastrukture.

Od 01.01.2024. do 31.08.2024 godine na Portalu je registrovano ukupno 8.511 izuzeća. Među ugovorima najveće vrijednosti ističe se dugoročno zaduženje Fonda zdravstvenog osiguranja Republike

⁸ Uputstvo o uslovima i načinu objavljivanja obavještenja i dostavljanja izvještaja o postupcima javnih nabavki na portalu javnih nabavki ("Službeni glasnik BiH" broj 80/22)

⁹ Agencija za javne nabavke, Godišnji izvještaj o zaključenim ugovorima u postupcima javnih nabavki u 2022. godini, dostupno na: [Agencija za javne nabavke BiH - Izvještaji](https://www.ajnbih.org/)

Srpske, od 05.06.2024., na iznos 100,000,000.00 KM kod Nove Banke AD Banja Luka. Među prvih 10 ugovora po vrijednosti je i kreditno zaduženje Puteva RS na iznos 23,659,706.07 KM, od 11.03.2024., takođe kod Nove Banke AD, Banja Luka. Ostali ugovori najveće vrijednosti koji se tiču izuzeća se uglavnom odnose na "in house" nabavke sektorskih ugovornih organa u oblasti energetike.

Komparacijom broja objavljenih izuzeća na Portalu za 2023. i dio 2024. godine, sa prethodnom 2022. godinom, može se zaključiti da broj prijavljenih izuzeća nije povećan, uprkos proširenim zakonskim odredbama, već je čak i smanjen. Na osnovu prethodnih izvještaja Agencije o praćenju postupaka, kao i nedostatnim praksama ugovornih organa vezanim za izvještavanje, čini se izglednim da su se ove prakse nastavile i po stupanju na snagu ZIDZJN.

Pored toga, način izvještavanja ugovornih organa o izuzećima nije jednoobrazan i iste stavke se unose za različite zakonske osnove (na primjer razne pravne usluge, usluge notara, nabavke službenih glasila i drugo).

Imajući u vidu da su nabavke izuzete po članovima 10e. i 10f. ZJN ne objavljuju ni na portalu JN, ni na internetskoj stranici ugovornog organa, uputnim se čini navesti **primjer** koji je posljednjih mjeseci zabrinuo javnost Republike Srpske, a tiče se **nabavke softvera za digitalnu zaštitu u institucijama Republike Srpske**. Prema informacijama iz medija¹⁰, Vlada Republike Srpske je potpisala desetogodišnji ugovor sa kompanijom ELINC iz Kine, povezanom sa vojnom industrijom, vrijedan 57 miliona maraka za nabavku pomenutog softvera. Ugovor je izuzet iz Zakona o javnim nabavkama i nosi oznaku tajnosti.

Prema saopštenjima ugovornog organa, Agencije za informaciono-komunikacione tehnologije RS, prethodno je izvršena detaljna analiza stanja informacione bezbjednosti u javnoj upravi i kritičnim infrastrukturama za koju je zaključeno da je u veoma lošem stanju, zbog čega je, u skladu sa smjernicama Vlade za upravljanje krizom lanaca snabdijevanja za partnera izabrana kompanija ELINC, grupacije China Electronic Corporation, specijalizovani proizvođač opreme iz domena nacionalnih sistema informacione bezbjednosti".

Na zahtjev medija za objelodanjivanje detalja predmetnog ugovora, Agencija je navela "da projekat predstavlja nacionalni sistem zaštite sajber prostora, da je postupak isključen od primjene Zakona o javnim nabavkama, te da su utvrdili kako ne postoji opravdan javni interes za objavljivanje tražene informacije, odnosno da bi objelodanjivanje traženih informacija izazvalo značajne štete po interese odbrane i sigurnosti", ne navodeći više detalja.

U žalbi na ovakvu odluku, u čijem formulisanju je bio uključen TI u BiH, ukazano je da javnost ima pravo na osnovne informacije o uslovima pod kojima je ovaj ugovor u njeno ime zaključen, pogotovo imajući u vidu njegovu veliku vrijednost, bez da se to odnosi na detalje predmetnog softverskog rješenja. Pored toga, građani su zabrinuti zbog eventualne kontrole i/ili zloupotrebe njihovih podataka kod

¹⁰ [Srpska tajno sklopila ugovor od 57 miliona sa kineskom firmom povezanom sa vojnom industrijom \(capital.ba\)](https://source.ba/clanak/BiH/697545/Ambasada-SAD-a-trazi-od-vlasti-RS-a--Objavite-ugovor-sa-kineskom-kompanijom-Elinc-da-gradjani-znaju-gdje-trosite-novac), [Tražimo objavljivanje tajnog ugovora Srpske i Kine \(capital.ba\)](https://source.ba/clanak/BiH/697545/Ambasada-SAD-a-trazi-od-vlasti-RS-a--Objavite-ugovor-sa-kineskom-kompanijom-Elinc-da-gradjani-znaju-gdje-trosite-novac), [CAPITAL uložio žalbu zbog skrivanja ugovora od 57 miliona KM sa Kinezima](https://source.ba/clanak/BiH/697545/Ambasada-SAD-a-trazi-od-vlasti-RS-a--Objavite-ugovor-sa-kineskom-kompanijom-Elinc-da-gradjani-znaju-gdje-trosite-novac), <https://source.ba/clanak/BiH/697545/Ambasada-SAD-a-trazi-od-vlasti-RS-a--Objavite-ugovor-sa-kineskom-kompanijom-Elinc-da-gradjani-znaju-gdje-trosite-novac>

nadležnih institucija, imajući u vidu prethodne sajberske napade na sajtove institucija Republike Srpske, “zaključavanje” IZIS-a Fonda zdravstvenog osiguranja RS, “curenje” podataka klijenata Poreske uprave RS i td. Ovo naročito imajući u vidu da su za IKT rješenja koja su bila predmetom napada prethodnih godina izdvajana enormna budžetska sredstva, i to kompanijama koje su dospele na crnu listu OFAC-a (Kancelarija za kontrolu imovine stranaca u okviru Ministarstva finansija SAD-a) zbog navoda o korupciji.

Značajno je istaći na ovu temu da je Prijedlog novog Pravilnika o o postupku dodjele ugovora u oblasti odbrane i sigurnosti još tokom 2023. godine bio predmetom javnih konsultacija putem platforme: ekonsultacije.gov.ba, ali još uvijek nije prošao potrebne procedure i nije usvojen. TI u BiH je tom prilikom, pored ostalog, naglasio da bi novim Pravilnikom trebalo posvetiti više pažnje upravo pitanjima kao što su sigurnost vezana za informaciono-komunikacione tehnologije, pitanjima vezana za zaštitu životne sredine i drugo, na način na koji su to riješile pojedine zemlje regije, naročito one koje su članice EU, imajući u vidu kandidatski status BiH.

Pored navedenog sigurnosnog aspekta, ugovorni organi pokušavaju iznaći i druge osnove kako bi se izuzeli od primjene Zakona o javnim nabavkama.

U tom smislu je naročito ilustrativan primjer **Grada Banja Luka** koji je, prema medijskim navodima, izdvojio oko 16 miliona KM koje je preko Teniskog saveza Republike Srpske iskorišteno kako bi se izgradio teniski teren za potrebe turnira „Srpska open“, sa pratećom infrastrukturom. Na ovaj način, Teniski savez je, raspoložujući javnim novcem, birao izvođače radova za izgradnju, bez sprovođenja postupaka javnih nabavki definisanih Zakonom o javnim nabavkama BiH, budući da nije ugovorni organ u smislu Zakona. Ugovorni organ je pritom ispustio iz vida da je ovdje riječ o subvencionisanim ugovorima iz člana 7. ZJN za koje se moraju primjenjivati odredbe ZJN-a, i to kako od strane ugovornog organa koji daje subvencije, tako i od strane fizičkih i pravnih lica koja dalje dodjeljuju subvencionirani ugovor.

Na sličan način je ugovorni organ **Grad Istočno Sarajevo** izdvojio oko 500.000 KM, a Vlada Republike Srpske obezbijedila po 800.000 KM u dvije godine, što je preko Boračke organizacije iskorišteno za projekat izgradnje memorijalnog spomenika. Na ovaj način je i Boračka organizacija raspolagala javnim novcem i birala izvođače radova za izgradnju ne provodeći postupke javnih nabavki, budući da nije ugovorni organ u smislu ovog Zakona.

Na pitanje zašto Grad nije raspisao tender, gradonačelnik je odgovorio: “Tenderske procedure su trenutno tako komplikovane da, u slučaju ovog projekta, da smo raspisali tender, da nismo napravili partnerstvo, to bi trajalo dugo, ne bi ni sad počeli”. ”

¹¹ [Dok grad, braniteljska organizacija i tvrtka dobro surađuju, memorijalnog kompleksa stradali civilima još uvijek nema | Vijesti Hercegovina.Info](#)

Komentar-preporuka: neophodno je pojačati disciplinu ugovornih organa vezano za izvještavanje o izuzećima od Zakona o javnim nabavkama. Pored toga, Agencija za javne nabavke bi trebala putem Portala javnih nabavki da omogući unificirano izvještavanje o izuzećima, umjesto da se stavke sa istim predmetom izuzeća unose po različitim zakonskim osnovama.

Nadalje, prilikom izrade novog Zakona o javnim nabavkama, potrebno je i u sami Zakon (aktuelni član 75. ZJN) uneti obaveze o izvještavanju i objavljivanju podataka vezano za izuzeća, slično kao što je to trenutno definisano novim Uputstvom o uslovima i načinu objavljivanja obavještenja i dostavljanja izvještaja o postupcima javnih nabavki na portalu javnih nabavki.

Pored toga, uputno je razmotriti mogućnost izvještavanja i o izuzećima po osnovu čl. 10e. i 10f., umjesto da se svi ovi podaci automatski izostavljaju. Dodatno, izmjenama ZJN-a (ili novim Zakonom) i novim Pravilnikom o nabavkama u sektoru odbrane potrebno je bolje obuhvatiti oblast informaciono-komunikacionih tehnologija, zaštite životne sredine i druga pitanja sadržana u EU acquisu i dobrim praksama drugih zemalja.

Pregovarački postupak bez objave obavještenja

Pregovarački postupak bez objave obavještenja o nabavci smatra se najnetransparentnijim postupkom za koji Zakon predviđa, kroz nekoliko članova (čl. 21. do 24. ZJN), niz uslova za njegov odabir, generalno, kao i po vrstama ugovora. Ovi članovi nisu mjenjani izmjenama i dopunama Zakona iz 2022. Mijenjan je samo član 28. ZJN koji se odnosi na način provođenja ovog postupka, odnosno njegovu transparentnost, i to po osnovu amandmana koji je uložio Transparency International u BiH.

Izmjena se sastoji u tome da u slučajevima iz člana 21. tač. a), b) i c) ugovorni organ objavljuje na Portalu javnih nabavki (umjesto na svojim internet stranicama, kao što je prethodno bio slučaj) informacije o pregovaračkom postupku bez objave koji namjerava provoditi, tako što će tendersku dokumentaciju učiniti dostupnom svim zainteresiranim kandidatima. U slučaju pak iz člana 21. d), koji se odnosi na krajnju hitnost, ugovorni organ može (a ne mora, ukoliko razlozi krajnje hitnosti to ne dozvoljavaju) objaviti tendersku dokumentaciju na Portalu JN.

U izvještaju o praćenju postupaka za 2022. godinu AJN navodi da je provela analizu pregovaračkih postupaka bez objave obavještenja za nepredviđene i dodatne radove iz obavještenja o dodjeli ugovora (ukupno 85 obavještenja). Analizom dokumentacije i izjašnjenja ugovornih organa kojima su slati zahtjevi (62 ugovorna organa), Agencija je uočila da je problem u pripremi projektne dokumentacije, koja ima niz manjkavosti, što pri izvođenju radova rezultira potrebom za zaključivanjem ugovora za nepredviđene i dodatne radove na netransparentan način.

Radi se o propustima ugovornih organa, koji pripremi projektne dokumentacije ne posvete dovoljno pažnje, odnosno ne angažuju stručnjaka koji će pripremiti kvalitetnu projektnu dokumentaciju koja u fazi izvođenja radova neće pokazati slabosti koje je Agencija uočila kroz analizu. Agencija je dostavila 5 informacija nadležnim tužilaštvima, sa navodom o postojanju indicija da je počinjeno krivično djelo.

Uvidom u podatke sa Portala javnih nabavki za period 10.12.2022. do kraja avgusta 2024. primjetno je da provođenje pregovaračkog postupka bez objave obavještenja o nabavci za **dodatne i nepredviđene radove** predstavlja gotovo pravilo ugovornih organa.

Primjera radi, Grad Banja Luka je u periodu 01.01.2023. do 30.04.2024. putem Portala JN izvijestio o čak 27 pregovaračkih postupaka bez objave obavještenja o nabavci za dodatne i nepredviđene radove. Dana 01.03.2024. godine su, na primjer, sklopljena 2 ugovora po provedenom ovom postupku:

- Izvođenje dodatnih i nepredviđenih radova na izgradnji dječijeg igrališta u naselju Drakulić vrijednosti 5.800,00 KM (broj postupka: 320-4-3-79/24), kao i
- Izvođenje dodatnih i nepredviđenih radova na sanaciji objekta za potrebe CZ i PTVSJ u Boriku vrijednosti 39.874,78 (broj postupka: 320-4-3-80/24),

Nisu izolovani slučajevi da se za isti prethodno provedeni otvoreni postupak gotovo istovremeno pokreću pregovarački postupci bez objave obavještenja za dodatne i nepredviđene, kao i za nove radove (član 24.(1) a) i b). Ilustrativan primjer u tom smislu je **Grad Gradiška**:

- Nabavka izvođenja dodatnih radova na adaptaciji dijela ulice Kozarskih brigada vrijednosti 13.442,55 KM, sklopljen 22.02.2024 (broj postupka 594-4-3-68/24), kao i
- Nabavka izvođenja novih radova na adaptaciji dijela ulice Kozarskih brigada vrijednosti 50.078,39 KM, takođe od 22.02.2024. Ovakvih primjera ima u značajnom broju.

Ista praksa istog ugovornog organa od 01.03.2024:

- Obavještenje o dodjeli ugovora broj 594-4-3-68-5-38/24 po osnovu Član 24. stav (1) tačka a),
- Obavještenje o dodjeli ugovora broj 594-4-3-69-5-39/24 po osnovu Član 24. Stav (1) tačka b)
- Ista praksa ali drugog ugovornog organa - Ministarstvo prometa, veza i zaštite okoliša Posavskog kantona:
- Javna nabava izvođenja dodatnih radova na sanaciji regionalnih cesta u Gradu Orašje i općini Domaljevac-Šamac, vrijednosti 57.447,00 KM, od 11.12.2023. (broj postupka: 45-4-3-7/23),
- Dodatni radovi na sanaciji i rekonstrukciji lokalnih cesta u općini Odžak, vrijednosti 51.125,00 KM od 12.12.2023. (broj postupka: 45-4-3-12/23),
- Dodatni radovi na sanaciji i rekonstrukciji lokalnih cesta u Gradu Orašje vrijednosti 51.971,00 KM od 12.12.2023. (broj postupka: 45-4-3-11/23),

Među primjerima loše prakse u primjeni ovog postupka su i oni da ugovorni organ izostavi unijeti podatak o broju odgovarajućeg postupka koji je prethodio predmetnom pregovaračkom postupku bez objave obavještenja, kao što je bio slučaj sa Obavještenjem o dodjeli Ugovora broj: 1278-4-3-178-5-60/24, Grada Sarajevo-Gradske uprave, od 17.7.2024.

Kada su u pitanju **ugovori o uslugama**, pregovarači postupak bez objave obavještenja se uglavnom koristi po osnovu Člana 21. Stav (1) tačka c) – zaštita ekskluzivnih prava u domenu informacionih tehnologija, zbog izvornog koda koji ostaje u vlasništvu dobavljača za osnovni ugovor.

Interesantan je i već pomenuti primjer Gradske uprave Grada Sarajevo koja je provela dva pregovaračka postupka bez objave obavještenja od 11. i 12.07.2024. godine vezano za organizaciju dočeka Nove 2025. godine u Sarajevu, umjesto prethodno planiranog otvorenog postupka za ove namjene. Zakonski osnov je bio član 21. c) odnosno izabran je dobavljač koji, kako se navodi, ima ekskluzivna prava zastupanja preferiranih izvođača.

Ugovorni organ koji jako često provodi pregovarači postupak bez objave obavještenja o nabavci za razne potrebe je **Ministarstvo odbrane Bosne i Hercegovine**. Ovaj postupak se provodi i za redovne nabavke, uključujući nabavke **roba**, naročito hrane (posebni postupci se provode za nabavke hljeba, sardina, tunjevine, riže, jestivog ulja), usluge raznih popravki i drugo. Iako je u javnosti bilo informacija da su nabavke ovog Ministarstva „blokirane“ zbog „profesionalnih žalioaca“, nije dobra poruka ostalim učesnicima sistema i opštoj javnosti da se ovakvi problemi nisu mogli riješiti kvalitetnim sastavljanjem tenderske dokumentacije od strane jednog velikog i poznavanjem propisa kapacitiranog ugovornog organa kao što je to Ministarstvo odbrane, sklapanjem okvirnih sporazuma sa više ponuđača nakon provedenog transparentnog postupka, kao i pravilnim postupanjem Ureda za razmatranje žalbi.

Među češćim greškama u primjeni pregovaračkog postupka bez objave je i pozivanje na **član 21. (1) d) – razlozi krajnje hitnosti**, onda kada nisu ispunjeni zakonski uslovi ili se to ne može zaključiti na osnovu javno dostupnih informacija.

- Primjer potonjeg je Obavještenje o dodjeli ugovora broj: 565-4-2-141-5-277/24 ugovornog organa Rudnici mrkog uglja " BANOVIĆI " od 25.6.2024., na iznos od 420.000,00 KM, sa LITVATRANS BANOVIĆI. U obrazloženju za primjenu postupka se samo navodi: Obrazloženje broj 8440/24 od 28.05.2024.g., bez da je javnosti vidljivo samo obrazloženje, odnosno u čemu se sastojalo stanje krajnje hitnosti po osnovu kojeg je postupak proveden.
- Iako je Transparency International u BiH još 2019. godine podnio krivičnu prijavu protiv Rudnika KREKA, jer je postojao osnov sumnje da su rukovodioci rudnika izbjegli javno nadmetanje za posao iznajmljivanja rudarske mehanizacije i dodijelili ga određenim firmama sklapanjem čak **149 direktnih sporazuma**¹², rudnik nastavlja sa praksom iznajmljivanja mehanizacije po spornim zakonskim preduslovima. Tako se u obavještenju o dodjeli ugovora broj 663-4-2-198-5-315/24 od 6.6.2024., na iznos od 25.830,00 KM, navodi da je primijenjen pregovarački postupak bez objave obavještenja po osnovu člana 21. Stav (1) Tačka d). Dalje se navodi da je Odlukom broj 01-2657/24 od 04.04.2024. godine proglašeno vanredno stanje u Društvu radi neposredne opasnosti od klizišta u Organizacionoj jedinici Pogon „Dubrave“. Na vanrednom sastanku štaba za spasavanje od 7.5.2024. godine donesena je odluka da se nastavi sa iznajmljivanjem mehanizacije neophodne za sanaciju navedenog klizišta, te je sklopljen ugovor sa MHI-KOMPANI DOO dana 22.05.2024. Samim uvidom u datum kada je proglašeno vanredno stanje, te datum sklapanja ugovora nakon čak 45 dana, daje naznake da je krajnja hitnost koja se ne može dovesti u vezu sa ugovornim organom, a kao što Zakon propisuje, sporan osnov za primjenu ovog postupka. Krajnjom hitnošću smatraju se situacije u kojima je potrebno reagovati u roku od par ili nekoliko dana.

Komentar-preporuka: *Provođenje pregovaračkog postupka bez objavljivanja obavještenja o nabavci bez adekvatnog ispunjavanja zakonskih preduslova nastavlja biti među većim problemima Sistema javnih nabavki i Bosni i Hercegovini.*

U narednom periodu treba nastaviti posvećivati posebnu pažnju praćenju ovih postupaka i adresiranju uočenih nepravilnosti, a naročito u slučajevima nepredviđenih i dodatnih radova iz člana 24. Zakona, zbog uočene loše prakse ugovornih organa u pripremi projektne dokumentacije, te velike vrijednosti, a nerijetko i društvenog značaja ovih projekata.

¹² ["Direktori prekršili zakon ali je to bilo u interesu službe" - Tužilaštvo obustavilo istragu \(transparentno.ba\)](https://www.transparentno.ba)

Direktni sporazum

Izmjenama ZJN redefinisani su i postupci male vrijednosti – konkurentski zahtjev za dostavu ponuda i direktni sporazum. Osnovne izmjene se tiču dodatne transparentnosti ovih postupaka, mogućnosti provođenja direktnog sporazuma putem Portala javnih nabavki, te prevencije “cijepanja” nabavki kako bi se izbjegla primjena transparentnijih postupaka višeg ranga. Tako ugovorni organ provodi postupak direktnog sporazuma za nabavku robe, usluga ili radova čija je procijenjena vrijednost jednaka ili manja od iznosa od 6.000,00 KM, **pri čemu ni ukupna procijenjena vrijednost istovrsnih nabavki na godišnjem nivou nije veća od 10.000,00 KM.**

Uprkos ovim zakonskim unaprjeđenjima, najčešće greške u primjeni ovog postupka se vezuju za cijepanje nabavki i te prakse nisu otklonjene. Takođe se mogu i dalje uočiti pojave prekoračenja vrijednosti za primjenu ovog postupka. U nastavku je dato nekoliko primjera koje je Transparency International u BiH prosljedio i Agenciji za javne nabavke, sa zahtjevom za praćenje postupaka.:

- Ugovorni organ JP Elektroprivreda Hrvatske Zajednice Herceg Bosne D.D. Mostar je u periodu od 01.01.2024. godine do 08.06.2024. godine zaključio 175 direktnih sporazuma pod nazivom „konzamacija“, ukupne vrijednosti 28.514,51 KM. Imajući u vidu ukupnu vrijednost direktnih sporazuma, nisu pravilno primjenjene odredbe Zakona o javnim nabavkama, te je u ovom slučaju provođenje ovih postupaka dovelo do kršenja odredbi člana 87. stav (3). i člana 15. stav (7) Zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine.
- Ugovorni organ JU OŠ “Ozren” Donja Paklenica u postupku 8245-8-1-39/24, a koji se odnosi na nabavku: Rashodi po osnovu prijema i manifestacije – hrana i piće, je sa privrednim subjektom zaključio direktni sporazum na ugovorenu vrijednost od 17.094,00 KM. Imajući u vidu vrijednosni razred navedene nabavke, i u ovom slučaju je došlo do povreda odredbi člana 87. stav (3). i člana 15. stav (7) Zakona o javnim nabavkama BiH.
- Ugovorni organ MH Elektroprivreda RS matično preduzeće a.d. Trebinje je zaključio više direktnih sporazuma za nabavku poklon setova za potrebe MH „ERS“ MP a.d. Trebinje u periodu od 01.01.2024.:
 - 85-8-1-7/24, Nabavka poklon setova za potrebe MH "ERS" MP a.d. Trebinje - 5969,05KM
 - 385-8-1-56/24, Nabavka poklon setova za potrebe MH "ERS" MP a.d. Trebinje - 5955,00KM

- Isti ugovorni organ - MH Elektroprivreda RS matično preduzeće a.d. Trebinje, zaključio je više direktnih sporazuma za nabavku: izrada Eleborata identifikacije potencijalne lokacije za izgradnju Vjetroelektrane Radimlja u periodu od 01.01.2024.:

- Postupak broj: 385-8-2-47/24, Nabavka izrada Eleborata identifikacije potencijalne lokacije za izgradnju Vjetroelektrane Radimlja , vrijednosti 5.980,00 KM, kao i
- Postupak broj: 385-8-2-48/24, Nabavka usluge izrade „Dopuna dokumentacije za izgradnju i korišćenje Vjetroelektrane Radimlja“ za potrebe MH „ERS“-a M.P. a.d. Trebinje, vrijednosti 5.867,52KM

Cijepanje nabavki na više direktnih sporazuma je česta praksa i **ugovornih organa u oblasti zdravstva**, o čemu je Transparency International u BiH takođe dostavljao informacije Agenciji za javne nabavke. Uz svo razumijevanje i dužno poštovanje prirode posla ovih ugovornih organa, ostaje nejasno

zašto za razne nabavke, na primjer medicinskog potrošnog materijala, laboratorijskih reagenasa, EKG aparata i slično, ne postoje sklopljeni okvirni sporazumi sa dobavljačima po osnovu prethodno provedenih otvorenih postupaka, temeljem kojih se onda mogu nesmetano snabdijevati potrebnim predmetima nabavke, unutar zakonskog okvira, tokom perioda od više godina.

***Komentar-preporuka:** Uprkos značajnim zakonskim unapređenjima vezanim za postupke male vrijednosti, naročito direktnih sporazuma, najčešće greške u primjeni ovog postupka koje se vezuju za cijepanje nabavki nisu otklonjene.*

Agencija za javne nabavke, uz podršku partnerskih organizacija u praćenju postupaka i drugih zainteresovanih strana, treba da nastavi sa praćenjem ovih neregularnosti i djelovanjem prema ugovornim organima i drugim institucijama nadležnim za provođenje zakona, s ciljem njihovog otklanjanja.

Zaključak

Analiza trendova posmatranih ugovornih organa u provođenju odredbi Zakona o javnim nabavkama koje se odnose na planiranje, izuzeća, pregovarački postupak bez objavljivanja obavještenja o nabavci i direktni sporazum, ukazuje da je primjena principa transparentnosti povećana u onoj mjeri u kojoj je to Zakon propisao, a nove funkcionalnosti Portala javnih nabavki dodatno osigurale (na Portal je sada moguće unositi podatke sa manjim brojem grešaka nego što je to prethodno bio slučaj).

Mimo toga, ugovorni organi u praksi često ne postupaju bona fide, odnosno izostaje posvećenost stvarnoj, iskrenoj i dosljednoj primjeni ostalih temeljnih principa javnih nabavki, prije svega aktivne i pravične konkurencije, te svrsishodnosti predmeta nabavki.

Primjećene ponavljajuće loše prakse, uz podatak da je godinama unazad prosječan broj prihvatljivih ponuda po postupku manji od 2, sa tendencijom dodatnog smanjivanja,¹³ ukazuju na zabrinjavajući trend prema kojem se postupci javnih nabavki provode i resursi angažuju, čini se, pro forme, obzirom da to ne rezultira aktivnom konkurencijom, a posljedično ni mogućnostima za ugovorne organe da biraju između više ponuda i osiguraju što bolju vrijednost za novac. Ako se ovakvi trendovi nastave, postoji legitimna bojazan da će, uprkos određenim naporima Agencije za javne nabavke, sistem javnih nabavki postati samom sebi cilj, umjesto onog koji mu je Zakon propisao, a to je najefikasnije korištenje javnih sredstava u vezi s predmetom nabavke i njegovom svrhom.

Pored preporuka koje su u ovom dokumentu date za svaki od posmatranih segmenata procesa javnih nabavki, te potrebe za (pro)aktivnijim djelovanjem aktera sistema javnih nabavki i organa za provođenje zakona, budućim izmjenama Zakona o javnim nabavkama i krivičnim zakonima potrebno je redefinisati kršenja zakona, naročito ona sa elementima krivičnog djela, uz primjerene značajno strožije sankcije koje imaju odvraćajući karakter.

¹³ U Nacrtu Godišnjeg izvještaja o dodijeljenim ugovorima u postupcima javnih nabavki u 2023. godini, Agencije za javne nabavke, navodi se podatak da je za tu godinu prosječan broj primljenih ponuda u postupcima javnih nabavki u odnosu na broj postupaka bio 1.62, odnosno prosječan broj prihvatljivih ponuda je bio 1.49.

