



РЕВИЗИЈА УЧИНКА

„АКТИВНОСТИ ИНСТИТУЦИЈА БиХ НА ОБЕЗБЈЕЂИВАЊУ КОНКУРЕНЦИЈЕ У ЈАВНИМ НАБАВКАМА“

Сарајево, децембар 2025. године

Визуални приказ на насловници генерисан је кориштењем AI алата



URED ZA REVIZIJU INSTITUCIJA BiH
KANЦЕЛАРИЈА ЗА РЕВИЗИЈУ ИНСТИТУЦИЈА БиХ
AUDIT OFFICE OF THE INSTITUTIONS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

www.revizija.gov.ba



ИЗВЈЕШТАЈ РЕВИЗИЈЕ УЧИНКА

АКТИВНОСТИ ИНСТИТУЦИЈА БиХ НА ОБЕЗБЈЕЂИВАЊУ КОНКУРЕНЦИЈЕ У ЈАВНИМ НАБАВКАМА

Сарајево, децембар 2025. године

АКТИВНОСТИ ИНСТИТУЦИЈА БиХ НА ОБЕЗБЈЕЂИВАЊУ КОНКУРЕНЦИЈЕ У ЈАВНИМ НАБАВКАМА

Канцеларија за ревизију институција БиХ је провела ревизију учинка на тему „Активности институција БиХ на обезбјеђењу конкуренције у јавним набавкама.“ Ревизија је проведена у складу са Законом о ревизији институција БиХ, Међународним стандардима врховних ревизионих институција – ISSAI и методологијом за рад ревизије учинка врховних ревизионих институција у БиХ.

Ревизија је проведена с циљем да се испита да ли су институције БиХ ефикасне у предузимању активности у обезбјеђивању конкуренције у јавним набавкама.

Проведена ревизија је утврдила да институције БиХ не дјелују увијек транспарентно, једнако и недискриминишуће према свим понуђачима у поступцима јавних набавки, чиме не обезбјеђују правичну и активну конкуренцију. Утврђено је недовољно коришћење доступних алата за јачање транспарентности и ограничавање конкуренције кроз ТД и оцјењивање понуда. Недовољно јасно дефинисани поступци испитивања тржишта, као и устаљене праксе које одступају од принципа транспарентности и конкурентности, указују на слабости које ограничавају конкуренцију у поступцима јавних набавки. Изостанак системског праћења, анализе поступака и жалби, додатно онемогућава институцијама да на вријеме идентификују и отклоне уочене недостатке и унаприједи конкуренцију.

Утврђено је и надлежне институције нису ефикасне у успостави механизма који треба да допринесу већој конкуренцији у јавним набавкама. Све функционалности електронских набавки, које би омогућиле лакши приступ тржишту, смањиле административне баријере и подстакле учешће већег броја понуђача, још увијек нису успостављене. Напредак у овом процесу у великој мјери зависи од планираних законских измјена. Успостављена е-аукција није постигла очекивани ефекат повећања конкуренције и смањења цијена. Више од половине планираних е-аукција није проведено, а у неким случајевима, уговори су додијељени понуђачима с вишим цијенама, што је довело до губитка уштеда. Искуства у примјени указују на бројне оперативне и системске слабости које умањују ефекте овог алата и указују на потребу за темељним унапређењем. Кашњење специјалног надзора, успорава смањење ризика од забрањених споразума и смањује ефикасност система.

Извјештај ревизије садржи препоруке упућене Агенцији за јавне набавке, Конкуренцијском савјету и институцијама БиХ. Препоруке би требале допринијети и реализацији Циљева одрживог развоја, који се тичу изградње и развоја дјелотворних, одговорних и транспарентних институција.

Канцеларија за ревизију је у складу са одредбама Закона о ревизији институција БиХ, доставила Нацрт извјештаја институцијама које су биле обухваћене проведеном ревизијом. Овим институцијама је, у складу са Законом, остављена могућност да дају своје коментаре и примједбе на Нацрт извјештаја. Коментаре на Нацрт извјештаја је доставио Генерални секретаријат Савјета министара. У достављеним коментарима нису изнесене нове чињенице или докази који би утицали на измјену налаза и закључака наведених у Нацрту извјештаја.

ГЕНЕРАЛНИ РЕВИЗОР

Хрвоје Твртковић, с.р.

ЗАМЈЕНИК ГЕНЕРАЛНОГ РЕВИЗОРА

Неџад Хајтић, с.р.

ЗАМЈЕНИЦА ГЕНЕРАЛНОГ РЕВИЗОРА

Неда Мочевећ, с.р.

САДРЖАЈ

Коришћене скраћенице.....	6
Извршни резиме.....	8
1. УВОД.....	10
1.1. Позадина проблема и мотиви за студију.....	10
1.2. Циљ, обим и ограничења ревизије.....	11
1.3. Ревизиона питања и критеријуми ревизије.....	12
1.4. Извори информација и методе ревизије.....	14
1.5. Структура извјештаја.....	14
2. ОСНОВНЕ ИНФОРМАЦИЈЕ О КОНКУРЕНЦИЈИ У ЈАВНИМ НАБАВКАМА.....	15
2.1. Основни појмови.....	15
2.2. Процес јавне набавке.....	17
2.3. Основни показатељи.....	18
3. НАЛАЗИ.....	21
3.1. Активности институција БиХ на обезбјеђивању конкуренције.....	21
3.1.1. Транспарентност јавних набавки.....	21
3.1.2. Једнак третман и недискриминација.....	23
3.2. Системске мјере на унапређењу конкуренције.....	26
3.2.1. Електронске јавне набавке.....	27
3.2.2. Е-аукција.....	28
3.2.3. Мјере на повећању надзора код могућих забрањених споразума (колузија).....	31
4. ЗАКЉУЧЦИ.....	32
4.1. Активности институција БиХ на обезбјеђивању конкуренције.....	32
4.2. Системске мјере на унапређењу конкуренције.....	32
5. ПРЕПОРУКЕ.....	34
6. ПРИЛОЗИ.....	36

Коришћене скраћенице

СКРАЋЕНИЦА	ПУНИ НАЗИВ
БиХ	Босна и Херцеговина
Канцеларија за ревизију	Канцеларија за ревизију институција БиХ
Парламентарна скупштина	Парламентарна скупштина БиХ
Савјет министара	Савјет министара БиХ
АЈН	Агенција за јавне набавке БиХ
КРЖ	Канцеларија за разматрање жалби БиХ
КС	Конкурenciјски савјет БиХ
ГССМ	Генерални секретаријат Савјета министара БиХ
МО	Министарство одбране БиХ
МИП	Министарство иностраних послова БиХ
МЦП	Министарство цивилних послова БиХ
ГП	Гранична полиција БиХ
АЛМС	Агенција за лијекове и медицинска средства БиХ
ЗИКС	Завод за извршење кривичних санкција, притвора и других мјера БиХ
Портал ејн	Информациони систем е-набавки
Е-аукција	Електронска аукција
БДП	Бруто домаћи производ
КМ	Конвертибилна марка
ТД	Тендерска документација

Извршни резиме

Циљ ревизије је био испитати да ли су институције БиХ ефикасне у предузимању активности у обезбјеђивању конкуренције у јавним набавкама.

Сврха ревизије је унапређење конкуренције у поступцима јавних набавки, што омогућава постизање најбоље вриједности за новац и доприноси изградњи повјерења грађана да се јавним средствима управља на прави начин. У наставку су наведени најважнији налази и препоруке ревизије.

Институције БиХ не дјелују увијек транспарентно, једнако и недискриминишуће према свим понуђачима у поступцима јавних набавки, чиме не обезбјеђују правичну и активну конкуренцију.

- Институције БиХ не спроводе све поступке јавне набавке на транспарентан начин и не користе у потпуности могућности Портала јавних набавки да побољшају транспарентност. Око 15% уговора додијељено је путем преговарачког поступка без објаве. У 2023. институције БиХ готово да нису објављивале информације о преговарачким поступцима без обавјештења, а само 22 од 75 институција БиХ користиле су Портал јавних набавки за прикупљање цијена или понуда у директним споразумима.
- Скоро половина институција БиХ бар једном је нарушила једнак третман понуђача и услове правичне и активне конкуренције приликом припреме ТД-а или оцјене понуда. Конкуренција је нарушавана кроз ограничавајуће услове, нејасне критеријуме, спајање различитих предмета, нетачне процјене вриједности, непрецизне обрасце за оцјену понуда, грешке у провјери услова, одбацавање због формалности, недовољно разјашњавање нејасноћа и др.
- Узрок слабости израде ТД-а може да буде у недовољном и непотпуном провођењу претходне провјере тржишта, које је предуслов за квалитетну израду ТД-а. Претходна провјера тржишта се различито примјењује и документује, а законска регулатива не прецизира обим и минималне услове њеног спровођења. Слабости у оцјени понуда и избора понуђача проистичу из недовољне пажње при евалуацији. Такође, утврђено је да изостанак системског праћења, анализе поступака и жалби, додатно онемогућава институцијама да на вријеме идентификују и отклоне уочене недостатке и унаприједу конкуренцију.

Надлежне институције нису ефикасне у успостави механизма који треба да допринесу већој конкуренцији у јавним набавкама.

- Развој електронских јавних набавки, који треба да омогући лакши приступ тржишту, смањи административне баријере и поспјеши учешће већег броја понуђача, касни. Већина модула на којима се базирају електронске набавке још увијек није успостављена. За већину модула предуслов је усвајање новог закона о јавним набавкама, а рок за израду истог је, према Стратегији 2024 – 2028, до краја 2025. године.
- Е-аукција у институцијама БиХ није постигла очекивани ефекат повећања конкуренције и смањења цијена. Тамо гдје су е-аукције проведене, снижења цијена нису увијек остварена, а забиљежени су и случајеви додјеле уговора понуђачима са вишом цијеном, што подрива сврху е-аукције. Овакви исходи су

једним дијелом посљедица слабости прописа који уређују начин додјеле уговора и спречавање могућих злоупотреба.

- **КС и АЈН касне у реализацији активности повећања надзора код могућих забрањених споразума (колузија) између понуђача која је планирана Стратегијом јавних набавки 2024 – 2028.**

Канцеларија за ревизију је, на основу прикупљених налаза и закључака до којих је дошла током провођења ревизије, дала препоруке Агенцији за јавне набавке, Конкурентијском савјету и институцијама БиХ.

Препоруке Агенцији за јавне набавке

- **Анализирати слабости у обезбјеђивању конкуренције у јавним набавкама, те на основу тога предузети мјере на унапређењу.**
- **Обезбиједити досљедну примјену стратешких опредјељења и унаприједити извјештавање.**

Препоруке Конкурентијском савјету

- **Провести активности на реализацији стратешког опредјељења које се тиче повећања надзора код могућих забрањених споразума (колузије) понуђача.**

Препоруке институцијама БиХ

- **Анализирати и унаприједити праксе припреме и провођења поступака јавне набавке с циљем подстицања конкуренције.**

1. УВОД

1.1. Позадина проблема и мотиви за студију

Законито коришћење јавних средстава за набавку робе, услуга и радова од кључног је значаја за одржив и ефикасан развој јавних институција, као и за очување повјерења грађана у рад државних органа. Значајан дио средстава пореских обвезника се реализује кроз поступке јавних набавки, што значи да провођење јавних набавки представља стварну одговорност у управљању јавним новцем. Кроз јавне набавке, држава као купац настоји да обезбиједи ефикасно и законито коришћење средстава, док се понуђачи као продавачи такмиче у пружању најбољих понуда у погледу цијене и квалитета.

Према процјенама, вриједност јавних набавки у БиХ представља 10% укупног номиналног БДП-а земље.¹ Према подацима о извршењу буџета институција БиХ, институције БиХ за јавне набавке годишње издвајају око 15% свог буџета².

Ова чињеница само потврђује колики значај јавне набавке имају у економији земље и утицај који оне имају на јавни интерес. Дobar исход поступака јавних набавки у великој мјери зависи од постојања конкуренције, односно присуства већег броја понуђача који се надмећу за добијање уговора, што обично доводи до бољег односа цијене и квалитета понуђених роба и услуга.

Примјетан је тренд пада конкуренције према показатељима конкуренције који указују на пад просјечног броја понуда и учешћа страних понуђача.³ Према подацима из усвојене Стратегије јавних набавки БиХ 2024 – 2028. показатељи говоре о ниском просјечном броју понуда, високом учешћу поступака са једном понудом и паду учешћа страних предузећа. Према просјечном броју примљених понуда, конкуренција у БиХ је слабија од земаља у окружењу.⁴

Извјештаји Агенције за јавне набавке (у даљем тексту: АЈН)⁵ показују тренд смањења броја понуда у поступцима јавних набавки. Просјечан број примљених понуда у 2021. години је био 2,2 по поступку, а у 2023. години исти је износио 1,6 понуда по поступку.

На проблеме у обезбјеђивању конкуренције указано је и кроз Извјештај о напретку БиХ за 2022. годину у којем је констатовано да сваки други тендер има само једну понуду, а да је просјечан број понуда по поступку двије понуде.⁶

Такође, и извјештаји финансијске ревизије указују на проблем у обезбјеђивању конкуренције у јавним набавкама те истичу честу појаву само једне понуде, као и

¹ Извјештај о Босни и Херцеговини за 2023. годину
<https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2023/lzvje%20C5%A1taj%20o%20Bosni%20i%20Hercegovini%20za%202023.%20-%20BHS%20prijevod%20%28002%29.pdf>

Ситуациона анализа система јавних набавки БиХ, АЈН

² Извјештаји о извршењу буџета институција БиХ за 2022, 2023. и 2024. годину (економски кодови: 6132, 6133, 6134, 6135, 6137, 6138, 8213, 8214, 8215 и 8216/укупно расходи институција БиХ)

³ Стратегија јавних набавки БиХ 2024 – 2028.

⁴ Детаљније у Прилогу 1. - Просјечан број примљених понуда за БиХ, Србију и Хрватску

⁵ Годишњи извјештаји о додијељеним уговорима у поступцима јавних набавки за 2021, 2022. и 2023. годину.

⁶ <https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2023/lzvje%20C5%A1taj%20o%20Bosni%20i%20Hercegovini%20za%202023.%20-%20BHS%20prijevod%20%28002%29.pdf>
Извјештај о Босни и Херцеговини за 2023. - BHS prijevod (002).pdf

навођење услова у тендерској документацији код одређених институција БиХ којима се нарушава конкуренција.⁷

Изостанак конкуренције и јавне набавке у негативном контексту су честа тема медијских натписа.⁸

С обзиром на све наведено, Канцеларија за ревизију институција БиХ одлучила је да проведе ревизију учинка која ће се фокусирати на анализу активности институција БиХ на обезбјеђивању конкуренције у поступцима јавних набавки.

1.2. Циљ, обим и ограничења ревизије

Циљ ревизије

Циљ ревизије је испитати да ли су институције БиХ ефикасне у предузимању активности у обезбјеђивању конкуренције у јавним набавкама.

Сврха ревизије је унапређење конкуренције у поступцима јавних набавки, што омогућава постизање најбоље вриједности за новац и доприноси изградњи повјерења грађана да се јавним средствима управља на прави начин.

Провођење ове ревизије требало би да допринесе и испуњавању циљева одрживог развоја дефинисаних Агендом 2030 који се тичу изградње и развоја дјелотворних, одговорних и транспарентних институција.⁹

Обим и ограничења ревизије

Предмет ревизије су биле активности институција БиХ које су предузимане с циљем унапређења конкуренције у јавним набавкама.

Ревизија је анализирао предузете активности институција БиХ у периоду 2022 – 2024. година.

У оквиру ревизије, за све институције БиХ¹⁰ прикупљени су и приказани релевантни показатељи који се односе на конкуренцију у јавним набавкама. Ови показатељи укључују врсте и број проведених поступака, транспарентност планова и поступака, број понуда примљених по поступцима јавних набавки, број прихватљивих понуда, број одржаних електронских аукција (у даљем тексту: е-аукција), као и ефекте које су те е-аукције имале на цијену понуда. Такође, анализиран је број усвојених жалби, налази финансијске ревизије и други релевантни индикатори који се односе на конкуренцију.

Ревизија је обухватила узорак институција БиХ¹¹ као уговорних органа и испитала успостављену праксу истраживања тржишта, припреме ТД-а и оцјене понуда. Ревизија је

⁷<https://www.revizija.gov.ba/Content/DownloadAttachment?Id=2af8afe5-4010-48c5-9cac-dcb34caf0efa&langTag=bs>
<https://www.revizija.gov.ba/Content/DownloadAttachment?Id=6ffd5943-b34f-4438-9304-a5176b3c76f4&langTag=bs>

⁸ eКапија | Како се намјештају послови у БиХ - На tenderима се украду стотине милиона КМ
Korumpirani funkcioneri namještenim tenderima uništavaju privredu | Capital.ba - Informacija je capital
<https://www.fokus.ba/vijesti/bih/granicna-policija-bih-tenderska-dokumentacija-za-nabavku-vozila-prilagodjena-firmi-iz-ljubuskog/2121763/>

⁹ Циљеви одрживог развоја су доступни на: https://www.ba.undp.org/content/bosnia_and_herzegovina/bs/home/sustainable-development-goals.html

Циљ 16 – промовисати мирољубива, инклузивна и праведна друштва, те промовисати владавину закона и обезбиједити једнак приступ правди за све како би изградили учинковите, одговорне и инклузивне институције. Посебан значај ова ревизија би требала дати реализацији потциља 16.6. - Развити дјелотворне, одговорне и транспарентне институције на свим нивоима власти.

¹⁰ Прилогу бр. 2. – Списак институција БиХ са скраћеницама.

¹¹ Прилогу бр. 3. – Списак институција БиХ из узорка

анализирала како институције обезбјеђују интегритет јавних набавки. Избор институција је вршен на основу највећег и најмањег броја утврђених слабости и неправилности у оквиру институција из исте групе по буџету.¹²

У узорак су укључене следеће институције: Министарство одбране БиХ (у даљем тексту: МО), Министарство иностраних послова (у даљем тексту: МИП), Министарство цивилних послова (у даљем тексту: МЦП), Завод за извршење кривичних санкција (у даљем тексту: ЗИКС), Агенција за лијекове и медицинска средства (у даљем тексту: АЛМС) и Генерални секретаријат Савјета министара (у даљем тексту: ГССМ).

Ревизија није испитивала и доводила у питање донесене одлуке Канцеларије за разматрање жалби (КРЖ) и налазе финансијске ревизије.

Ревизија је испитивала активности надлежних институција, као што су Агенција за јавне набавке (у даљем тексту: АЈН), Канцеларија за разматрање жалби (у даљем тексту: КРЖ) и Конкурenciјски савјет (у даљем тексту: КС), у области унапређења конкуренције кроз активности из њихове надлежности. Пропитиван је и напредак на дигитализацији јавних набавки утврђен Стратегијом развоја јавних набавки БиХ за период 2016 – 2020. и Стратегијом јавних набавки 2024 – 2028.

Није било ограничења у провођењу ревизије која би могла утицати на изнесене налазе, закључке и препоруке.

1.3. Ревизиона питања и критеријуми ревизије

Ревизиона питања

Дефинисани ревизиони проблем можемо изразити и у облику питања које гласи:

Да ли су институције БиХ ефикасне у предузимању активности на обезбјеђивању конкуренције у јавним набавкама?

За што боље разумијевање и анализу проблема, те да би се олакшало прикупљање потребних података, дефинисана су два ревизиона потпитања:

1. Да ли институције БиХ проводе поступке јавних набавки на начин који омогућава правичну и активну конкуренцију?
2. Да ли су надлежне институције БиХ ефикасне у успостави механизма који доприносе већој конкуренцији у јавним набавкама?

Критеријуми ревизије

Критеријуми ревизије представљају мјерила која се користе како би се дала оцјена предмета ревизије и одговарају ревизионим питањима. Критеријуми ревизије произилазе из циљева и принципа на којима се заснива Закон о јавним набавкама¹³ (у даљем тексту: ЗЈН) и подзаконски акти донесени на основу ЗЈН-а, као и из циљева и принципа прописа

¹² Анализа усвојених жалби КРЖ за 2023. годину, Анализа налаза финансијске ревизије за 2023. годину. Три групе институција по буџету (преко 50 милиона КМ, 10-50 милиона КМ и мање од 10 милиона).

¹³ Закон о јавним набавкама БиХ, Службени гласник БиХ, број 39/14, 59/22, 50/24.

који регулишу питање конкуренције, стратешких одређења из релевантних стратегија, те најбољих пракси у БиХ и у земљама окружења.

Критеријуми за прво ревизионо потпитање:

Институције БиХ у поступцима јавних набавки поступају транспарентно, једнако и недискриминишуће према свим понуђачима, обезбјеђујући праведну и активну конкуренцију.¹⁴

Институције БиХ су транспарентне у свим фазама поступка јавне набавке, у складу са ЗЈН-ом¹⁵ (објављивање планова набавки, позива, ТД, додјеле уговора, извјештаји и др.) и користе све погодности којима се унапређује транспарентност с циљем подстицања конкуренције.¹⁶

Институције БиХ сачињавају тендерску документацију на начин да сви потенцијални понуђачи имају једнак приступ информацијама и условима тендера. Критеријуми за одабир понуђача су јасно дефинисани.¹⁷

Институције БиХ при евалуацији понуда и избору најповољнијег понуђача поступају у складу са условима из тендерске документације и без дискриминације, обезбјеђујући правичност у процесу.¹⁸

Критеријуми за друго ревизионо потпитање:

Надлежне институције су успоставиле савремене алате за електронске јавне набавке (нпр. е-Достављање, е-Каталог, е-Оцјена, е-Досије и др.) који поједностављују поступак јавних набавки, повећавају транспарентност и обезбјеђују већу конкуренцију.¹⁹

Институције БиХ остварују снижења цијена у поступцима јавних набавки примјеном е-аукције, чиме је обезбијеђена економичност и ефикасност у коришћењу јавних средстава.²⁰ Е-аукција је допринијела побољшању конкуренције у јавним набавкама. Све планиране е-аукције су успјешно проведене, а уговори су закључени са најповољнијим понуђачем.

Надлежне институције су реализовале активности планиране Стратегијом јавних набавки 2024 – 2028. које се тичу повећања надзора код могућих забрањених споразума (колузије).²¹

¹⁴ ЗЈН – члан 3. – Општи принципи

¹⁵ ЗЈН – члан 17. став 5, члан 28. став 4, чланови: 35, 36, 53, 70, 74, 75.

¹⁶ ЗЈН – члан 28. став 5: У случајевима из члана 21. тачка д), уговорни орган може објавити на Порталу јавних набавки информације о преговарачком поступку који намјерава проводити без објаве обавјештења о набавци, тако што ће тендерску документацију учинити доступном свим заинтересованим кандидатима.

Члан 90. став 2: Уговорни орган писаним путем или путем Портала јавних набавки тражи приједлог цијене или понуду од једног или више привредних субјеката који обављају дјелатност која је предмет јавне набавке.

¹⁷ ЗЈН – члан 3. – Општи принципи; усвојене жалбе КРЖ; утврђене неправилности од стране финансијске ревизије.

¹⁸ ЗЈН – члан 3. усвојене жалбе КРЖ, утврђене неправилности од стране финансијске ревизије.

¹⁹ Стратегија развоја јавних набавки БиХ за период 2016 – 2020. и Стратегија јавних набавки 2024 – 2028. [7fb9d4f0-fb70-46f3-8375-a1f147b74e6d.docx](#)

²⁰ ЗЈН – члан 3. 123. Правилник о условима и начину коришћења е-аукције из 2016. – одређење из образложења, Правилник о условима и начину коришћења е-аукције из 2023. године.

²¹ Стратегија јавних набавки 2024-2028. Мјера 37. Акција 37.1. Извршење специјалног надзора

1.4. Извори информација и методе ревизије

За боље разумијевање предмета ревизије, првобитно су анализирани прописи који уређују надлежности и поступања, а прије свега ЗЈН и Закон о конкуренцији²². Осим ових прописа, анализирани су и остали релевантни законски и подзаконски акти, интерни акти субјекта ревизије, као и други релевантни документи који се тичу јавних набавки.

На основу Портала јавних набавки БиХ (у даљем тексту: Портал ејн) прикупљени су подаци од свих институција БиХ о броју понуда по поступцима, жалбама, ефектима е-аукције и слично.

Анализе код институција из узорка су вршене увидом у документацију везану за јавне набавке (интерне прописе, планове набавки, истраживање тржишта, тендерску документацију, одлуке о додјели уговора и сл.), извјештаје о интерној ревизији и др., као и на основу интервјуа са представницима институција.

Поред тога, на бази анонимног упитника прикупљене су информације од понуђача за тестиране набавке институција из узорка и то набавку возила и ИТ опреме.²³

Информације о поступањима надлежних институција прикупљене су на бази разговора и анализом документације АЈН-а, КРЖ-а и КС-а.

Анализирани су и подаци из извјештаја финансијске ревизије и ревизије учинка који су обрађивали проблематику јавних набавки. Поред тога, анализирани су и упоређиване информације о конкуренцији у јавним набавкама из сусједних земаља, доступне на интернету.

Добијене информације из различитих извора су анализирани и упоређене са успостављеним критеријумима, те су на основу тога донесени закључци. У раду су коришћене различите квалитативне и квантитативне методе.

1.5. Структура извјештаја

У првом поглављу представљени су мотиви због којих је Канцеларија за ревизију провела ревизију. Такође, представљена су и ревизиона питања, циљ, обим и ограничења ревизије, критеријуми те извори и методе ревизије.

Поглавље 2. даје податке о основним појмовима, процесу као и показатељима стања конкуренције за БиХ.

У поглављу 3. су презентовани налази који подржавају ревизиона питања. Налази ревизије се односе на проблеме институција БиХ у обезбјеђивању конкуренције у јавним набавкама.

Четврто поглавље садржи закључке ревизије, односно одговоре на ревизиона питања. Препоруке чијом имплементацијом би се обезбиједило ефикасније предузимање активности с циљем отклањања узрока слабе конкуренције садржане су у поглављу 5. овог извјештаја.

²² Закон о конкуренцији, Службени гласник БиХ број 48/5, 76/7, 80/9.

²³ Ове предметне набавке су узете јер су заједничке за све институције из узорка чија је објава била јавна на Порталу ејн.

2. ОСНОВНЕ ИНФОРМАЦИЈЕ О КОНКУРЕНЦИЈИ У ЈАВНИМ НАБАВКАМА

2.1. Основни појмови

Јавне набавке су инструмент путем којег се обезбјеђује роба, услуге и радови за потребе јавног сектора, уз поштовање принципа конкуренције, транспарентности и рационалне потрошње буџетских средстава.²⁴

Јавне набавке у БиХ су уређене Законом о јавним набавкама (у даљем тексту: ЗЈН).²⁵ Овим законом уређује се систем јавних набавки у БиХ, утврђују правила за поступке јавних набавки, и то на начин да се дефинишу права, дужности, одговорности и правна заштита учесника у поступку јавне набавке, те надлежности Агенције за јавне набавке и Канцеларије за разматрање жалби.²⁶

Општи принцип јавних набавки је да уговорни орган мора поступати транспарентно, пружајући једнаке и недискриминаторне услове за све кандидате и понуђаче. Циљ је да се обезбиједи поштена и отворена конкуренција, како би се јавна средства користила на најефикаснији начин, у складу са сврхом и предметом набавке.²⁷

Конкуренција у јавним набавкама значи присутност више понуђача или добављача који се такмиче за исти јавни уговор или набавку, како би се обезбиједила најбоља могућа понуда у смислу цијене, квалитета, услова испоруке и других релевантних фактора.

Обезбјеђивање конкуренције у јавним набавкама омогућује:

- смањење трошкова за јавни сектор,
- повећање квалитета,
- подстицање иновација,
- равнотежу тржишта,
- обезбјеђивање транспарентности и правичности.

Парламентарна скупштина БиХ је надлежна за доношење закона у области јавних набавки и конкуренције. Савјет министара је надлежан за предлагање закона и доношење подзаконских аката, стратегија у области јавних набавки.

Савјет министара је донио **Стратегију развоја јавних набавки БиХ за период 2016 – 2020.**²⁸ и **Стратегију јавних набавки 2024 – 2028.**²⁹ Овим документима на нивоу БиХ су постављени кључни стратешки циљеви у вези с развојем система јавних набавки за

²⁴ PUBLIC PROCUREMENT MANUAL, <https://files.javnenabavke.gov.ba/news/18e88cf7-6118-4096-84d2-5dcba4aa29ae.pdf>, Закон о јавним набавкама БиХ, Службени гласник БиХ, број 39/14, 59/22, 50/24. World Bank Procurement Guidelines (npr. World Bank Procurement) <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/532831468739693456/procurement-guidelinesPublic-procurement>

²⁵ Закон о јавним набавкама БиХ, Службени гласник БиХ, број 39/14, 59/22, 50/24.

²⁶ Члан 1. Закона о јавним набавкама БиХ, Службени гласник БиХ, број 39/14, 59/22, 50/24.

²⁷ Члан 3. Закона о јавним набавкама БиХ, Службени гласник БиХ, број 39/14, 59/22, 50/24.

²⁸ 77. сједница Савјета министара БиХ, 13.10.2016. година

²⁹ 43. сједница Савјета министара БиХ, 19.3.2024. година усвојена Стратегија јавних набавки за период од 2024. до 2028. године. [8e41c180-de87-4eeb-8ef3-0fa25f5b758e.docx](https://files.javnenabavke.gov.ba/news/8e41c180-de87-4eeb-8ef3-0fa25f5b758e.docx)

четверогодишњи период. Сви стратешки циљеви су на одређени начин, директно или индиректно, везани за заштиту и унапређење конкуренције у јавним набавкама.

Један од стратешких циљева је развој електронских јавних набавки чиме се омогућава лакши приступ тржишту, смањују административне баријере и поспјешује учешће већег броја понуђача. Кључна институција за успоставу електронских јавних набавки је АЈН, кроз припрему прописа и изградњу модула. Више о стратешким циљевима из стратегија налази се у Прилогу бр. 4 – Стратешки циљеви дефинисани стратегијама 2016 – 2020. и 2024 – 2028.

Надлежне институције за праћење примјене ЗЈН-а су АЈН и КРЖ.³⁰

Агенција за јавне набавке предлаже и доноси прописе у области јавних набавки, прати, прикупља и објављује релевантне податке, развија и успоставља електронски информациони систем јавних набавки и електронске јавне набавке, пружа техничку и стручну подршку у примјени закона, предлаже стратегије и сл.³¹

АЈН је успоставио **Портал јавних набавки** тј. информациони систем (у даљем тексту: Портал ејн)³² који треба да омогући електронске јавне набавке.

Електронске набавке су општи назив за јавне набавке које се базирају на употреби електронских средстава комуникације у поступцима набавки и обухваћају увођење електронских алата који подржавају различите фазе процеса набавки од фазе планирања до провођења уговора.³³

Тренутни ниво могућности Портала ејн су објава обавјештења о набавци, ТД, додјеле уговора, поништења поступка јавних набавки те других обавјештења предвиђених ЗЈН-ом, комуникација, регистри уговорних органа и понуђача, е-аукција и сл. Портал ејн омогућава уговорним органима да транспарентно расписују тендере, а понуђачима да приступе информацијама и конкуришу, а јавности и надзорним тијелима да имају увид у трошење јавних средстава.

КРЖ је надлежан за рјешавање жалби у вези с поступцима јавних набавки. У случају сумње на повреду ЗЈН-а, понуђачи имају право на жалбу. КРЖ може поништити одлуку уговорног органа, наложити понављање поступка или одбацити жалбу као неосновану. Такође, КРЖ може донијети закључке о одбацавању жалби или обустави поступка када су жалбе неуредне, неправовремене или када нису испуњени други формални услови.

Конкуренцијски савјет је орган надлежан за спровођење заштите тржишне конкуренције у складу са Законом о конкуренцији.³⁴ Конкуренцијски савјет поступа у случајевима сумње на повреду правила конкуренције, као што су: забрањени споразуми између понуђача (нпр. координисано подношење понуда), злоупотреба доминантног положаја на тржишту, те други облици ограничавања конкуренције.

Уговорни органи – то су институције које спроводе поступке јавних набавки. Њихова улога је кључна јер њихове одлуке и праксе могу подстицати конкуренцију (нпр. кроз транспарентне и фер услове, реалне рокове и отворене критеријуме) или је ограничавати

³⁰ ЗЈН – члан 91.

³¹ Члан 92. ЗЈН

³² e-Procurement

³³ Стратегија развоја јавних набавки БиХ за период 2016 – 2020.

³⁴ Закон о конкуренцији, Службени гласник БиХ број 48/5, 76/7, 80/9.

(нпр. прекомјерно рестриктивном документацијом, кратким роковима, фаворизовањем одређених понуђача).

Понуђачи (привредни субјекти) учествују у поступцима јавне набавке као кандидати за добијање уговора. Њихово интересовање и спремност на учешће дефинишу стварни ниво конкуренције тако да може доћи до стимулисања конкуренције, кад више понуђача слободно учествује, или до ограничавања конкуренције, у случајевима забрањених споразума (нпр. картела), одустајања због високих баријера у документацији, неповјерења у фер поступак и сл.

2.2. Процес јавне набавке

У наставку је приказан процес јавне набавке у БиХ, с нагласком на елементе који доприносе транспарентности, правичности и једнакој доступности за све учеснике, чиме се подстиче и јача конкуренција.

- **Планирање:** Процес јавне набавке почиње тако што институције утврђују шта им је потребно за рад. На основу тих потреба и расположивог буџета, процјењују вриједност набавки. Након тога израђују и објављују план набавки на Порталу ејн.
- **Избор поступка јавне набавке:** Институције бирају врсту поступка јавне набавке у складу са процијењеном вриједности набавке и предметом набавке (отворени поступак, преговарачки са објавом или без објаве, конкурентски, ограничени, и др.)
- **Истраживање тржишта** (претходна провјера тржишта): Прије покретања поступка, институције у сврху припреме набавке и информисања привредних субјеката о својим плановима и захтјевима у вези са набавком проводе претходну провјеру тржишта и сачињавају службену забиљешку.
- **Припрема тендерске документације:** Тендерска документација је документација у којој уговорни орган даје потпуне информације о предмету набавке, условима уговора и поступку додјеле уговора, а који су кандидатима/понуђачима довољни за припрему захтјева за учешће, односно понуда на стварно конкурентској основи.
- **Објављивање:** Уговорни орган је обавезан објавити обавјештење о набавци за отворени поступак, ограничени поступак, преговарачки поступак с објавом обавјештења, конкурс за израду идејног рјешења, такмичарски дијалог и конкурентски захтјев за доставу понуда.
- **Подношење понуда:** Понуђачи достављају затворене понуде у складу са ТД-ом. Сваки понуђач има право на једну понуду. Понуда је документ који подноси понуђач, при чему нуди испоруку робе, пружање услуге или извођење радова, под условима које одређује уговорни орган у тендерској документацији. Понуда може бити: прихватљива,³⁵ неприхватљива³⁶ и неправилна³⁷.

³⁵ Понуда коју је поднио понуђач који није био искључен у складу са чланом 45. овог закона и који испуњава критеријуме за избор најповољније понуде, те чија је понуда у складу са техничким спецификацијама без да је неправилна или неприхватљива;

³⁶ Понуда чија цијена прелази планирана, односно обезбијеђена новчана средства уговорног органа за набавку или понуда понуђача који не испуњава критеријуме за квалификацију привредног субјекта

³⁷ Понуда која није у складу са тендерском документацијом или је примљена изван рока за доставу понуда или постоје докази о тајном споразуму или корупцији или није резултат тржишне конкуренције или је уговорни орган утврдио да је цијена понуде изузетно ниска;

- **Отварање и оцјена понуда:** Понуде се јавно отварају и оцјењују на основу унапријед дефинисаних критеријума. Понуде оцјењује комисија и прије почетка рада сви чланови комисије потписују изјаве о непристрасности и непостојању сукоба интереса.
- **Е-аукција:** Е-аукција је електронски процес провођења дијела поступка јавне набавке, који укључује подношење нових цијена, измијењених наниже, и/или нових вриједности одређених елемената понуде, а одвија се након почетне оцјене понуда и омогућава њихово рангирање помоћу аутоматских метода оцјењивања у информационом систему јавних набавки.
- **Одлука о додјели уговора:** По завршетку поступка доноси се одлука о избору понуђача или поништењу поступка, а понуђачи се обавјештавају. Обавјештење о додјели уговора или поништењу се јавно објављује.
- **Закључење уговора:** Уговор се потписује са изабраним понуђачем или сљедећим на листи ако први одустане.
- **Правна заштита:** Понуђачи могу уложити жалбу на различите фазе поступка. Жалба се подноси КРЖ-у путем уговорног органа. Жалба може одгодити даљи ток поступка.

2.3. Основни показатељи

У овом поглављу су дати основи подаци о врстама објављених и проведених поступака јавних набавки, додијељеним уговорима и стању конкуренције за институције БиХ у периоду 2022 – 2024. година.

У посматраном периоду институције БиХ су објавиле преко 3,5 хиљада обавјештења о набавци, углавном за отворене поступке и конкурентски захтјев за доставу понуда. Табела у наставку даје преглед објављених обавјештења о поступцима јавне набавке, разврстаних по годинама и врстама поступака.

Табела бр. 1 – Преглед објављених обавјештења о набавци по врстама поступка и годинама

Врста поступка	Број обавјештења			Укупно
	2022	2023	2024	
Отворени	544	550	575	1.669
Конкурентски	575	695	620	1.890
Ограничени	13	4	5	22
Преговарачки са објавом	6	7	5	18
Такмичарски дијалог	0	0	0	0
Конкурс за израду идејног рјешења	0	0	0	0
Укупно	1.138	1.256	1.205	3.599

Извор: Канцеларија за ревизију на основу података са Портала ејн

Од укупног број објављених поступака скоро трећина је била подијељена на лотове, тако да укупан број поступака износи око 6 хиљада.³⁸

³⁸ 877 поступака је било подијељено на лотове и њихов укупан број је био 3.272. (3.599-877+3.272=5.994). Укупно је објављено 5.994 поступака јавних набавки.

Преко 75% ових поступака је окончано додјелом уговора,³⁹ око 23% поступака је поништено, а приближно 2% поступака није било окончано до тренутка провођења ревизије.⁴⁰

Поред ових поступака јавних набавки, институције БиХ су провеле и 497 преговарачких поступака без објаве обавјештења, што чини око 10% објављених поступака. Око 95% ових поступака је окончано додјелом уговора у вриједности од око 9 милиона КМ.⁴¹

Укупна вриједност напријед наведених додијељених уговора за посматрани период износи око 405 милиона КМ.

Просјечан број прихватљивих понуда за напријед наведене уговоре износи 1,7 понуда.

У наставку је дат преглед броја понуда за поступке у којима су додијељени уговори институција БиХ у посматраном периоду.

Табела бр. 2 – Додијељени уговори⁴² и број примљених/прихватљивих понуда

Опис	2022	2023	2024	Укупно
Број додијељених уговора	1.518	1.907	1.518	4.943
Број примљених понуда	2.791	3.835	2.971	9.597
Број прихватљивих понуда	2.497	3.129	2.602	8.228
Просјечан број примљених понуда	1,8	2	2	1,9
Просјечан број прихватљивих понуда	1,6	1,6	1,7	1,7

Извор: Канцеларија за ревизију на основу података са Портала ејн

Преко 60% уговора је додијељено на основу само једне прихватљиве понуде. Углавном је то била и једина примљена понуда.

Утврђено је и да су поступци јавне набавке у посматраном периоду за институције БиХ поништавани јер није примљена ниједна понуда или ниједна примљена понуда није била прихватљива. Само у институцијама из узорка, преко 100 поступака је поништено из ових разлога.⁴³

Поређењем са просјечним бројем понуда у другим земљама региона, као што су Србија и Хрватска, видљиво је да институције БиХ имају знатно нижи ниво конкуренције.

У наредној табели приказан је просјечан број за примљених понуда за БиХ и за земље у окружењу.

³⁹ Портал ејн – 4.469 уговора

⁴⁰ Анализирани су поступци по лотовима и према томе укупан број додијељених уговора износи 4.469, поништених поступака је 1.372, а број незавршених је 143.

⁴¹ Окончано додјелом уговора 470 – Портал ејн. Вриједност додијељених уговора путем преговарачког поступка без објаве обавјештења за период 2022 – 2024. је око 9 милиона и чини око 2% вриједности уговора додијељених за које су објављена обавјештења о набавци.

⁴² Без директних споразума

⁴³ Подаци са Портала ејн – обавјештења о поништењу поступака – у Прилогу 5 – Преглед поништених поступака по институцијама из узорка.

Табела бр. 3 – Просјечан број запримљених понуда

Опис	2022	2023	2024
Институције БиХ	1,8	2	2
БиХ	2,1	1,6	1,6
Србија	2,5	2,4	2,5
Хрватска	3,7	3,3	/*

Извор: Портал ејн, извјештаји надлежних институција за јавне набавке БиХ, Србија и Хрватска

*Нису доступни подаци

Подаци показују да су у просјеку по поступку у тим земљама пристизале двије до четири понуде, што је знатно изнад нивоа који остварују институције БиХ.

За набавке мале вриједности, институције БиХ су користиле и директне споразуме. У посматраном периоду додијељено је преко 12.000 уговора у вриједности од око 13 милиона КМ.⁴⁴

Претходни подаци за институције из узорка дати су у Прилогу бр. 6 – Подаци за институције из узорка.

⁴⁴ Портал ејн – извјештај о проведеним поступцима јавних набавки

3. НАЛАЗИ

У овом Поглављу презентовани су налази до којих смо дошли у току ревизије. Налази представљају одступања од критеријума који су коришћени за оцјену активности институција БиХ на обезбјеђивању конкуренције у јавним набавкама.

3.1. Активности институција БиХ на обезбјеђивању конкуренције

У овом дијелу презентовани су налази који указују на то да институције БиХ не дјелују увијек транспарентно, једнако и недискриминишуће према свим понуђачима у поступцима јавних набавки, чиме не обезбјеђују правичну и активну конкуренцију. Утврђено је недовољно коришћење доступних алата за јачање транспарентности и ограничавање конкуренције кроз ТД и оцјењивање понуда.

Недовољно јасно дефинисани поступци испитивања тржишта, као и устаљене праксе које одступају од принципа транспарентности и конкурентности, указују на слабости које ограничавају конкуренцију у поступцима јавних набавки. Изостанак системског праћења, анализе поступака и жалби, додатно онемогућава институцијама да на вријеме идентификују и отклоне уочене недостатке и унаприједи конкуренцију.

3.1.1. Транспарентност јавних набавки

Институције БиХ не спроводе све поступке јавне набавке на транспарентан начин и не користе у потпуности могућности Портала јавних набавки да побољшају транспарентност.

Транспарентност јавних набавки представља основни предуслов за обезбјеђење фер и равноправне конкуренције међу понуђачима. Недостатак транспарентности смањује број потенцијалних учесника у поступку, ограничава приступ информацијама, што у коначници негативно утиче на ефикасност и економичност трошења јавних средстава.

Институције БиХ су у посматраном периоду (2022 – 2024. година) у значајном броју случајева спроводиле поступке јавне набавке путем преговарачког поступка без објаве обавјештења. Овај облик набавке карактерише нижи ниво транспарентности што може довести до мањег учешћа привредних субјеката и слабије конкуренције међу понуђачима. Кроз овакав поступак институције БиХ су додијелиле око 500 уговора, што чини око 15% укупно додијељених уговора институција БиХ у посматраном периоду⁴⁵.

Анализирајући коришћење преговарачког поступка без објаве за све уговорне органе у БиХ, утврђено је да институције БиХ чешће користе овај поступак у односу на друге

⁴⁵ За институције БиХ у периоду 2022 – 2024. укупно је додијељен 3.081 уговор (отворени, ограничени, преговарачки са и без објаве, такмичарски дијалог и конкурс за израду идејног рјешења), од чега путем преговарачког без објаве обавјештења 470 односно 15%. У укупан број додијељених уговора нису ушли поступци мале вриједности – конкурентски и директни поступци.

уговорне органе.⁴⁶ У 2024. години примјетан је напредак институција БиХ у виду смањења броја преговарачких поступака у односу на раније године.⁴⁷

Осим ако то није обавезно по закону, институције ријетко користе све погодности Портала јавних набавки како би јавну набавку учиниле транспарентнијом.

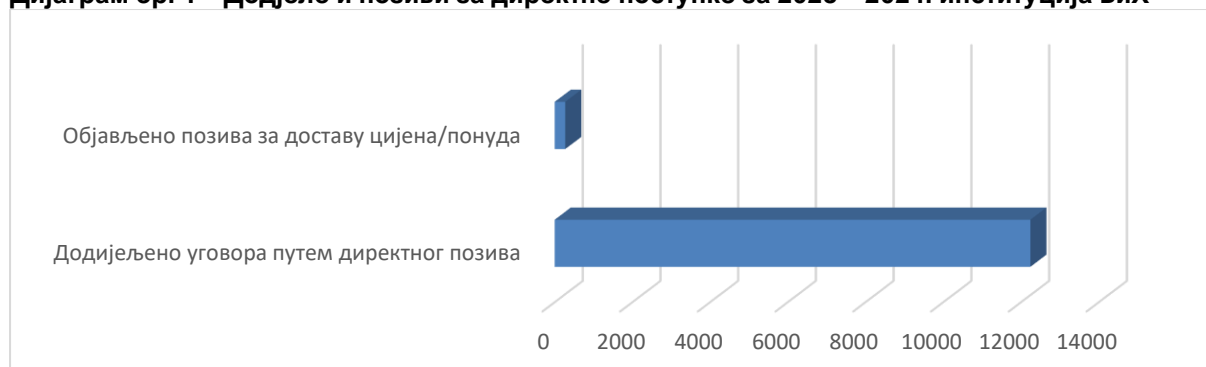
Тако су институције БиХ ријетко користиле могућност објаве информације о преговарачком поступку без објаве обавјештења с циљем повећања транспарентности.⁴⁸ Иако је ова могућност уведена измјенама ЗЈН-а од 2023. године, ревизијом је утврђено да су институције БиХ у 2023. години провеле 301 овакав поступак, а само за један су објавиле информацију. У 2024. години утврђен је напредак јер су за сва четири преговарачка поступка без обавезе објављивања, објављене информације на Порталу ејн.

Институције ријетко користе све погодности Портала јавних набавки да би јавну набавку учиниле транспарентнијом.

Такође, институције БиХ нису у довољној мјери користиле ни могућност Портала јавних набавки приликом прикупљања приједлога

цијена или понуда у поступцима директног споразума. Иако је ова функционалност омогућена од 2023. године,⁴⁹ само су 22 од 75 институција БиХ користиле ову могућност. Међутим, ниједна од њих није досљедно примјењивала објаву за све директне поступке гдје је то било примјењиво⁵⁰. У наредном дијаграму приказан је број додијељених уговора путем директног споразума за посматрани период и број објављених позива за доставу понуда⁵¹.

Дијаграм бр. 1 – Додјеле и позиви за директне поступке за 2023 – 2024. институција БиХ



Извор: Канцеларија за ревизију на основу података са Портала ејн

⁴⁶ Према подацима АЈН-а, у извјештајима о додјели уговора за период 2022 – 2024, без институција БиХ, укупно је додијељено 192.720 уговора (отворени, ограничени, преговарачки са и без објаве, такмичарски дијалог и конкурс за израду идејног рјешења), а од тога путем преговарачког без објаве обавјештења 14.737 односно 7,6%.

⁴⁷ У 2021. – 122, у 2023. – 321 и у 2024. – 27.

⁴⁸ Измјенама ЗЈН-а из 2022. године, примјена од 2023: ЗЈН – члан 28, став 5: У случајевима из члана 21. тачка д), уговорни орган може објавити на Порталу јавних набавки информације о преговарачком поступку који намјерава проводити без објаве обавјештења о набавци, тако што ће тендерску документацију учинити доступном свим заинтересованим кандидатима.

⁴⁹ Измјене ЗЈН-а из 2022. године. ЗЈН – члан 90. став 2: Уговорни орган писаним путем или путем Портала јавних набавки тражи приједлог цијене или понуду од једног или више привредних субјеката који обављају дјелатност која је предмет јавне набавке.

ЗЈН – члан 28, став 5: У случајевима из члана 21. тачка д), уговорни орган може објавити на Порталу јавних набавки информације о преговарачком поступку који намјерава проводити без објаве обавјештења о набавци, тако што ће тендерску документацију учинити доступном свим заинтересованим кандидатима.

⁵⁰ Ове институције су за период 2023 – 2024. укупно имале 4.461 директни споразум, а укупно су објавиле 283 позива.

⁵¹ Подаци са Портала ејн – надограђени модул за ревизију

Ово указује на недовољну искоришћеност расположивих алата који могу допринијети транспарентности и омогућити учешће већег броја понуђача.

Утврђене су слабости и у објављивању планова јавних набавки на Порталу ејн. Код појединих институција евидентиране су техничке потешкоће које онемогућавају⁵² објављивање или отежавају проналажење планова јавних набавки појединачних институција.⁵³

3.1.2. Једнак третман и недискриминација

Институције БиХ не обезбјеђују у свим поступцима јавних набавки једнак третман понуђача, нити правичну и активну конкуренцију.

Скоро половина институција БиХ у посматраном периоду бар једном је нарушила једнак третман понуђача и услове правичне и активне конкуренције приликом припреме ТД-а или оцјене понуда. Оваква поступања довела су до ограничавања равноправног приступа тржишту и смањења конкуренције.

Институције БиХ нарушавају конкуренцију кроз ТД и оцјену понуда.

Таква поступања потврђена су кроз усвојене жалбе КРЖ-а, одлуке самих институција о измјенама ТД-а или поништењима поступака, те налазе финансијске ревизије.

Од укупно 75 институција, њих 35 имало је најмање једну усвојену жалбу КРЖ-а, која се односила на неправилности у ТД-у, оцјени понуда, избору понуђача или поништењу поступка којима је нарушена праведна и активна конкуренција.⁵⁴

Налази финансијске ревизије указују на то да су код 23 од 76 институција утврђене неправилности у изради ТД-а и оцјени понуда.⁵⁵

Само код институција из узорка, од 110 поднесених жалби⁵⁶, више од половине жалби је било основано, при чему су најчешће примједбе биле у вези са неправилностима у оцјени понуда (око 70%) и недостацима у ТД-у (око 20%).⁵⁷

На сљедећем дијаграму приказане су усвојене жалбе институција из узорка те на шта се исте односе.

⁵² СПС и МБ је додијељен исти кориснички профил на Порталу јавних набавки тако да није могуће да обе институције изврше објаву плана јавних набавки на Порталу. [OpenAttachment](#)

⁵³ Планови јавних набавки објављени на Порталу ејн у склопу планова надлежних институција (ВНМАС у склопу МЦП, PARCO у склопу ГССМ, УЗЗБ у склопу МСТЕО).

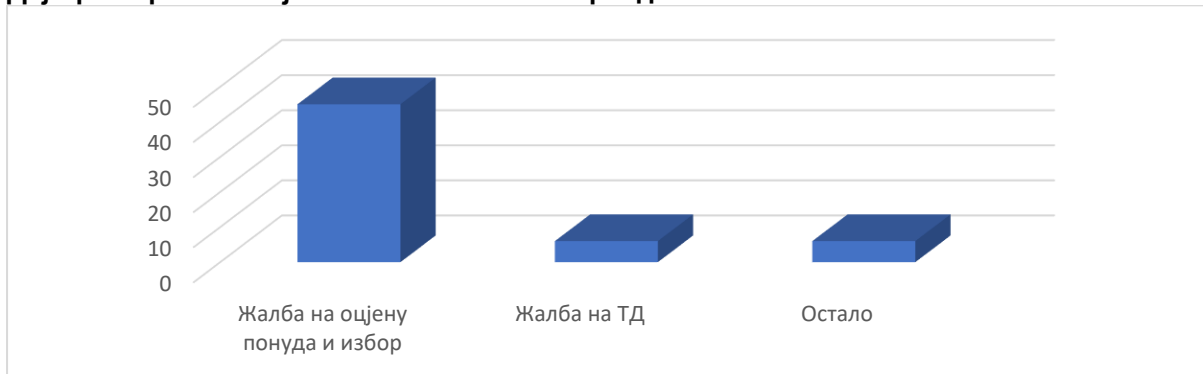
⁵⁴ У Прилогу бр. 7 - Табела усвојених жалби за институције БиХ.

⁵⁵ Прилог бр. 8 – Институције код којих су утврђене слабости кроз извјештаје финансијске ревизије за 2023. годину.

⁵⁶ Прилог бр. 9 – Преглед поднијетих и усвојених жалби по основу разлога подношења жалби за институције из узорка

⁵⁷ Од 57 усвојених жалби, 51 се односи на нарушавање конкуренције

Дијаграм бр. 2 – Усвојене жалбе КРЖ-а за период 2022 – 2024.



Извор: Канцеларија за ревизију на основу података са Портала ејн, документација институција из узорка

Преостале жалбе односиле су се на искључења понуђача из поступка јавних набавки (стављање на црну листу), надокнаду трошкова жалбеног поступка и сл.

Такође, у посматраном периоду и саме институције из узорка су усвојиле 33⁵⁸ жалбе изјављене на ТД, оцјену понуда и избор понуђача.

Посљедице усвојених жалби су измјене и поништења ТД-а, одлука о избору понуђача и поништења цјелокупног поступка јавне набавке.

Слабости код израде ТД-а се односе на ограничавајуће квалификационе и техничке услове, нејасно дефинисане критеријуме за техничку и професионалну способност, неоправдано спајање различитих предмета у једну набавку, непоуздану процјену вриједности, ненавођење еквивалента, непрецизне обрасце за оцјену понуда и сл.

Узрок слабости израде ТД-а може да буде у недовољном и непотпуном провођењу претходне провјере тржишта, које је предуслов за квалитетну израду ТД-а.

Без обзира на то што су институције обавезне да ову активност проводе прије покретања поступка јавне набавке, ревизија је код институција из узорка утврдила да се претходна провјера тржишта спроводи недоследно, без јасно дефинисаног приступа и са ограниченим дометом. Анализом поступања утврђено је да праксе истраживања тржишта нису довољно развијене, што директно утиче на квалитет припреме јавних набавки и ствара ризик од нарушавања конкуренције. Иако институције проводе истраживања, утврђен је недостатак кључних информација које би требале да омогуће припрему ТД-а која ће омогућити правичну и активну конкуренцију.

Формално укључена у интерне процедуре јавних набавки, претходна провјера тржишта се примјењује и документује различито у појединим институцијама, док законска регулатива не прецизира довољно начине, обим и минималне услове њеног спровођења⁵⁹.

⁵⁸ Прилог бр. 10 – Преглед броја жалби које су усвајале саме институције.

⁵⁹ ЗЈН – члан 14а. (Претходна провјера тржишта)

(1) Прије покретања поступка уговорни орган проводи провјеру тржишта у сврху припреме набавке и информисања привредних субјеката о својим плановима и захтјевима у вези с набавком. У ту сврху уговорни орган може тражити или прихватити савјет независних стручњака, надлежних органа или учесника на тржишту.

Утврђено је да институције користе различите методе испитивања тржишта, укључујући интернет претрагу, директне упите понуђачима, телефонске контакте, посјете фирмама и анализу претходних искустава.

Успостављене праксе претходне провјере тржишта нису увијек у функцији квалитетне припреме ТД.

Сачињене забиљешке најчешће пружају само информације о начину испитивања тржишта и процијењеној вриједности набавке. Из забиљешки и остале прикупљене документације већином се

тешко може процијенити које кључне елементе је институција користила за припрему ТД-а како не би ограничила конкуренцију или како би је додатно повећала.

Институције из узорка код испитивања тржишта истичу проблем незаинтересованости понуђача да одговоре на позив и доставе информативну понуду.⁶⁰ Анализом 57 упућених позива за доставу информативне понуде, утврђено је да су достављене само 22 информативне понуде, с тим да је било и случајева без иједне пристигле понуде.⁶¹

Институције из узорка такође указују на тешкоће у припреми ТД-а, нарочито специфичних набавки. Суочавају се са изазовима у формулисању потребних сертификата за понуђаче или производе, раздвајању услуга од производа, недовољној стручној припреми техничких и економских параметара⁶², дефинисању услова за одржавање постојеће опреме (информациони и безбједносни системи, лиценце) и сл.⁶³

На слабости институција БиХ у успостављеним праксама истраживања тржишта указивано је дужи низ година и кроз извјештаје финансијске ревизије.⁶⁴

Утврђене слабости ТД-а могу да утичу на незаинтересованост понуђача за доставу понуда. Ревизија је анализом тестираних поступака јавних набавки⁶⁵ институција из узорка утврдила да је у просјеку по поступку преузето 8,2 ТД-а, а примљена 1,4 понуда.

Слабости код оцјене понуда и избора понуђача тичу се грешака у оцјени понуда код испуњавања квалификационих и техничких услова понуда, непотребног одбацивања понуда због формалности, недовољног провјеравања нејасноћа прије доношења одлуке и сл.

Узрок слабости оцјене понуда и избора понуђача може се довести у везу са недостатком довољне пажње приликом евалуације понуда што доводи до превида у оцјени испуњености услова из ТД-а. Поред тога, изостанак праксе анализе претходних грешака из жалбених поступака и процјењивање узрока тих пропуста, такође доприноси овим проблемима.

(2) О претходној провјери тржишта сачињава се писана забиљешка о свим радњама и поступцима и улаже у предмет списка. Тај савјет може се користити у планирању и провођењу поступка набавке, под условом да тај савјет не доводи до нарушавања тржишне конкуренције, те да не крши принцип забране дискриминације и транспарентности.

⁶⁰ АЛМС – Одржавање и валидација апарата, МЦП – специфична набавка гдје сви понуђачи морају узети од одређеног произвођача, ГССМ – предмета набавке широке потрошње, нпр. канцеларијски материјал

⁶¹ МЦП – рачунари, од 9 упућених позива није стигла ниједна информативна понуда.

⁶² Извјештаји Одсјека за уговарање и набавку МО

⁶³ Забиљешке са састанака АЛМС, ЗИКС

⁶⁴ Годишњи ревизиони извјештаји о главним налазима и препорукама за 2021, 2022, 2023. годину

⁶⁵ Возила, рачунари и гуме

Према наводима институција из узорка, жалбе се анализирају, превасходно за потребе одговора на жалбу. Међутим, ревизија није стекла увјерење да се жалбени поступци систематски анализирају у циљу идентификације узрока који су до њих довели, нити да се предузимају адекватне мјере ради отклањања уочених слабости и превенције сличних ситуација у будућности.

Без обзира на то што све институције из узорка препознају јавне набавке као ризичне⁶⁶ и предузимају одређене активности у вези с тим,⁶⁷ утврђен је недостатак анализа и евалуације спроведених поступака јавне набавке. Већина институција не спроводи систематичну анализу јавних набавки, нити извјештава о идентификованим проблемима и мјерама за унапређење. Само једна од шест институција из узорка⁶⁸ редовно анализира поступке и идентификује уска грла, док још двије воде основну евиденцију о броју и вриједности поступака⁶⁹. Такође, утврђено је и да су јавне набавке биле предмети интерних ревизија у двије институције.⁷⁰

Недостатак анализа и извјештавања о проблемима у јавним набавкама доводи до изостајања мјера за унапређење.

Овакав приступ онемогућава предузимање правовремених и циљаних мјера за унапређење процеса јавне набавке. Посљедично, повећава се ризик од понављања истих грешака у будућим поступцима, неефикасног трошења јавних средстава и смањења транспарентности и одговорности у управљању јавним ресурсима.

Додатно, у циљу сагледавања проблема из угла тржишта, проведено је испитивање међу понуђачима путем анкете.⁷¹ Иако је одзив био ограничен⁷², резултати указују⁷³ на то да већина понуђача има позитивно искуство и препознаје е-аукције и дигитализацију као позитиван допринос ефикасности јавних набавки. Међутим, постоји забринутост због правичности и транспарентности поступака. Поједини одговори указују на перцепцију фаворизовања и могућих договорених цијена, што додатно нарушава повјерење у систем јавних набавки.

3.2. Системске мјере на унапређењу конкуренције

У овом дијелу презентовани су налази који указују на то да надлежне институције нису ефикасне у успостави механизма који треба да допринесу већој конкуренцији у јавним набавкама.

⁶⁶ Најчешћи ризици односе се на неблагоприятно поступање и недовољну стручност чланова комисија.

⁶⁷ Све имају успостављену праксу потписивања изјава о непостојању сукоба интереса за чланове комисија и наводе да се у комисије увијек именују лица која имају знање из предметне области и из јавних набавки и сл.

⁶⁸ МО – Извјештаји Одсјека за уговарање и набавку МО

⁶⁹ ГССМ и МЦП

⁷⁰ МО и МИП.

МО: Извјештаји интерне ревизије: „Ревизија процеса набавке средстава и извршење ситних поправака у објекту МО БиХ“, децембар 2024. године, „Ревизија процеса израде плана набавке роба, услуга и радова за потребе МО и ОС БиХ“, август 2023. године, „Процес реализације плана набавки“, новембар 2024. године.

МИП: Извјештаји интерне ревизије „Ревизија набавке роба, услуга и радова“, новембар 2023, „Ревизија набавке роба, услуга и радова – директни споразуми“, август 2024.

⁷¹ Испитивање је проведено путем анкете за тестиране набавке у којима је утврђен мали број примљених понуда (моторна возила и рачунарска опрема)

⁷² Упитници су послани на 82 адресе, а проценат добијених одговора је 30%.

⁷³ Прилог бр. 11 – Сумарни подаци из упитника

Развој електронских јавних набавки, као стратешко опредељење које треба да омогући лакши приступ тржишту, смањи административне баријере и поспјеши учешће већег броја понуђача, одвија се споро и уз ограничене резултате.⁷⁴ Иако је дигитализација јавних набавки планирана још 2016. године, већина кључних функционалности није успостављена, а даљи напредак у великој мјери зависи од законских измјена које нису још усвојене.

Успостављена е-аукција није у довољној мјери допринијела остваривању циљева – примјена је ограничена, конкуренција слаба, а очекиване уштеде изостају. Искуства у примјени указују на бројне оперативне и системске слабости које умањују ефекте овог алата и указују на потребу за темељним унапређењем приступа дигитализацији процеса јавних набавки.

Кашњење у реализацији стратешких мјера, посебно увођења специјалног надзора, успорава активности на смањењу ризика од забрањених споразума (колузије) и других недозвољених радњи, што утиче на ефикасност система јавних набавки.

3.2.1. Електронске јавне набавке

Развој електронских јавних набавки, који треба да омогући лакши приступ тржишту, смањи административне баријере и поспјеши учешће већег броја понуђача, касни.

Стратегијом јавних набавки 2016 – 2020. година⁷⁵ планиран је развој електронских јавних набавки кроз успоставу модула за различите фазе процеса набавки од фазе планирања до провођења уговора.

У БиХ још увијек нису успостављени сви модули за електронске јавне набавке.

Међутим, ревизијом је утврђено да већина модула на којима се базирају електронске набавке још увијек није успостављена. У наставку је приказан преглед модула електронских јавних набавки према Стратегији из 2016. године и тренутни статус њихове успоставе.

Табела бр. 4 – Преглед статуса успоставе модула електронских јавних набавки из Стратегије развоја јавних набавки 2016 – 2020.

Планирано	Израђено
е-Објава	Да
е-Приступ	Да
е-Достављање	Не
е-Аукција	Да
е-Каталог	Не
е-Оцјена	Не
е-Наручивање	Не
е-Фактурисање и е-Плаћање	Не

Извор: Извјештаји АЈН, Стратегија јавних набавки за 2024 – 2028. за 2024. годину

Према изјавама представника АЈН-а, кашњења у развоју система и непотпуно успостављање свих предвиђених модула проузроковани су техничким и правним

⁷⁴ Стратегија јавних набавки 2016 – 2020. и Стратегија јавних набавки 2024 – 2028.

⁷⁵ Стратегије развоја система јавних набавки за период 2016 – 2020.

препрекама. Према истим, главни изазови односе се на проблеме са примјеном електронског потписа, као и недостатак информатичке интеграције и међусобне повезаности неопходних база и регистара. Рјешавање ових препрека планирано је и кроз измјене и допуне ЗЈН-а, чија припрема је у току.

Нова стратегија јавних набавки за период од 2024. године наставља развој електронских набавки, укључујући активности које раније нису реализоване.

Табела бр. 5 – Статус планираних активности на развоју електронских јавних набавки из Стратегије јавних набавки 2024 – 2028.

Планирано	Рок	Израђено
Модул за електронско достављање и отварање понуда	2026 Q4	
Модул за ДСК и е-Каталог	2027 Q2	
Модул за електронску евалуацију понуда, генерисање и објаву одлука	2026 Q1	
Модул за електронско креирање тендерске документације	2026 Q4	
Модул е-Досије	2028 Q2	
Модул за истражне органе	2027 Q3	
База потврда за уредно извршење уговора ⁷⁶	2024 Q4	Да
Модул за објаву уговора	2027 Q4	
Модул е-Жалбе	2027 Q3	
Модул за детаљну аналитику и праћење (мониторинг) поступака јавних набавки	2028 Q1	
Модул за централизоване набавке	2024 Q1	Да

Извор: Годишњи извјештај о имплементацији Стратегије јавних набавки за 2024 – 2028. за 2024. годину

Иако је планирано више модула, до момента ревизије само су два модула завршена, при чему је један још у тестној фази.⁷⁷ За остале модуле предуслов је усвајање новог закона о јавним набавкама, а рок за израду истог је, према Стратегији 2024 – 2028, до краја 2025. године.

3.2.2. Е-аукција

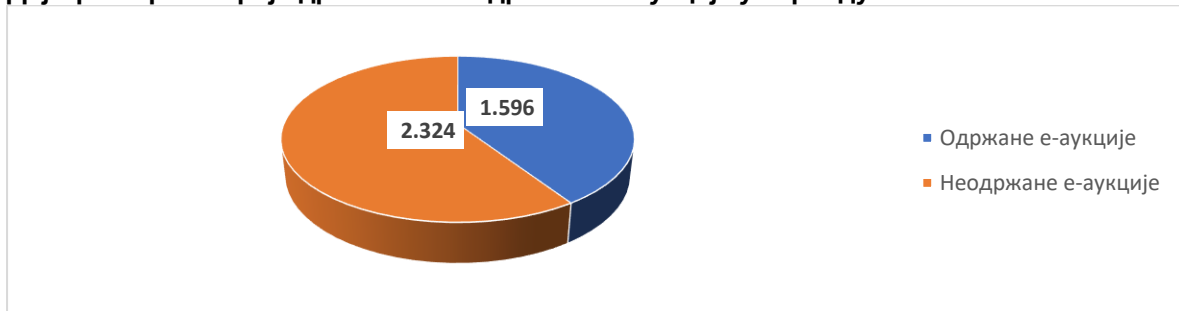
Е-аукција у институцијама БиХ није постигла очекивани ефекат повећања конкуренције и смањења цијена. Више од половине планираних е-аукција није проведено, а у неким случајевима, уговори су додијељени понуђачима с вишим цијенама, што је довело до губитка уштеда.

У посматраном периоду институције БиХ нису реализовале више од 60% планираних е-аукција код додијељених уговора. Као главни разлог наводи се присуство само једне квалификоване понуде што указује на ограничену примјену овог механизма у пракси. На графикону испод приказан је однос између реализованих и нереализованих е-аукција.

⁷⁶ Завршене су активност израде модула – База потврда за уредно извршење уговора и пратећег подзаконског прописа, чије активности нису зависиле од усвајања новог ЗЈН-а – Годишњи извјештај о имплементацији Стратегије јавних набавки за 2024 – 2028. у БиХ за 2024. годину (е-консултације). Тренутно је фаза тестирања функционалности модула који ће представљати базу потврда у уредној реализацији уговора, електронско подношење захтјева за њихово издавање, те издавање потврда путем система као надоградње информационог система е-Набавке и његова припрема за продукцију.

⁷⁷ Модул – База потврда за уредно извршење уговора

Дијаграм бр. 3 – Број одржаних и неодржаних е-аукција у периоду 2022 – 2024.



Извор: Канцеларија за ревизију на основу података са Портала ејн

Чак и у случајевима када су е-аукције одржане, резултати не указују увијек на постигнуте уштеде. Од укупно 1.596 проведених е-аукција, у око 25% није дошло до снижења цијене.

Велики број е-аукција није проведених, а проведене нису увијек довеле до снижења цијена.

Тамо гдје је снижење остварено, просјечна уштеда износила је око 10% у односу на најнижу понуду прије е-

аукције.⁷⁸ Међутим, стварни ефекат је често мањи, јер није увијек долазило до закључења уговора са понуђачем који је понудио најнижу цијену.

Утврђени су бројни случајеви у којима су понуђачи одустали од потписивања уговора или нису доставили потребну документацију, што је довело до додјеле уговора понуђачима који су понудили вишу цијену. Према анализи података са Портала ејн, у најмање 50 случајева уговори су додијељени понуђачима који су понудили више цијене, што је довело до додатних трошкова већих од 220.000 КМ.⁷⁹ Овај износ може бити и већи, с обзиром на то да су у анализу укључени само уговори за које постоје објашњења о разлици у вриједности.

Слични налази забиљежени су и код институција из узорка. Од 36 планираних е-аукција за тестиране набавке, више од 60% није реализовано, углавном због недовољног броја квалификованих понуда.⁸⁰ Код проведених е-аукција, више од половине није резултовало снижењем цијена, а тамо гдје је снижење остварено, укупна разлика је износила свега 0,10% у односу на најнижу цијену прије е-аукције.

Одустајање најповољнијих понуђача након е-аукције резултовало је додјелом уговора понуђачима с вишим цијенама.

Такође, код институција из узорка у најмање 17 случајева⁸¹, уговори су додијељени понуђачима који су

понудили вишу цијену, што је проузроковало додатни трошак од преко 30.000 КМ. Забиљежени су и случајеви у којима ниједан понуђач након е-аукције није прихватио

⁷⁸ Почетне цијене понуда око 93 милиона, а цијена након е-аукције око 84 милиона КМ. Разлика у цијени је скоро 9 милиона КМ.

⁷⁹ Вриједност ових додијељених уговора износи око 1,2 милиона КМ.

⁸⁰ Од 36 планираних е-аукција укупно је проведено 12, од чега је код 5 дошло до снижења цијена. Укупна најнижа цијена прије е-аукције је износила 1.604.705 КМ, а након е-аукције 1.603.193 КМ. Разлика 1.512 КМ.

⁸¹ ГССМ, МО, ЗИКС и МЦП

закључење уговора или је пропустио да достави потребну документацију.⁸² У тим случајевима је поступак јавне набавке поништен без посљедице за понуђаче.

Према информацијама добијеним од представника институција, разлози за одустајање понуђача често се односе на нереалне цијене које се постижу током е-аукција, односно испод нивоа који омогућава економичну реализацију уговора. Једна институција је покушала санкционисати понуђаче стављањем на „црну листу“, али је рјешење поништено од стране КРЖ-а.⁸³

ЗЈН обавезује уговорни орган да, ако први понуђач одустане, уговор додијели сљедећем понуђачу, чак и ако је његова цијена већа.

За разлику од прописа БиХ⁸⁴ који кажу да се у овим случајевима приједлог уговора доставља понуђачу чија је понуда по ранг-листи одмах након понуде најуспјешнијег

понуђача, прописи у појединим земљама региона предвиђају да уговорни орган у оваквим ситуацијама може, али није обавезан, да уговор додијели наредно рангираном понуђачу.⁸⁵ Оваква формулација законског рјешења у БиХ, у случају да постоје договори међу понуђачима, може мотивисати понуђаче да одустају у корист понуђача са већом цијеном.

На ове проблеме указује и АЈН⁸⁶, који истиче да поједини понуђачи свјесно снижавају цијене до нереалног нивоа, знајући да неће бити у могућности реализовати уговор. Такав приступ представља злоупотребу е-аукције и може указивати на постојање координације међу понуђачима, што има за посљедицу одгађање поступка и додјелу уговора понуђачу са скупљом понудом. Иако АЈН извјештава о резултатима е-аукција, презентовани подаци не омогућавају свеобухватну оцјену стварних ефеката овог поступка. Извјештаји садрже информације о процентуалном смањењу цијена у односу на иницијалне понуде, али не укључују податке о томе да ли је уговор на крају додијељен понуђачу са најповољнијом понудом. Ово ограничава могућност процјене ефикасности е-аукција као инструмента за постизање повољнијих услова у поступцима јавних набавки.

Институције из узорка наводе да понекад имају сумње у постојање недозвољених споразума међу понуђачима, међутим, нису предузимане конкретне мјере. Разлог налазе у тешкоћама доказивања таквих споразума, као и у недостатку знања и капацитета о начину поступања у оваквим ситуацијама.

⁸² МО, АЛМС и ЗИКС

⁸³ АЛМС

⁸⁴ Члан 72. ЗЈН став (3) – Уговорни орган доставља приједлог уговора оном понуђачу чија је понуда по ранг-листи одмах након понуде најуспјешнијег понуђача, у случају да најуспјешнији понуђач: а) пропусти да достави оригинале или овјерене копије документације из чл. 45. и 47. овог закона, не старије од три мјесеца од дана достављања понуде или захтјева за учешће, у року који одреди уговорни орган; или б) пропусти да достави документацију која је била услов за потписивање уговора, а коју је био дужан да прибави у складу са прописима у Босни и Херцеговини; или ц) у писаној форми одбије додјелу уговора, или д) пропусти да достави гаранцију за извршење уговора у складу са условима из тендерске документације и у року који му је одредио уговорни орган; или е) пропусти да потпише уговор о набавци у року који му је одредио уговорни орган; или ф) одбије да закључи уговор под условима наведеним у тендерској документацији и понуди коју је доставио.

⁸⁵ Члан 152. став (3) Закона о јавним набавкама Србије, Сл. гласник РС бр. 91/19, 92/23; члан 149. Закона о јавним набавкама Црне Горе, Службени лист Црне Горе, бр. 074/19, 003/23, 011/23. За разлику од тога, прописи у појединим земљама региона предвиђају да уговорни орган у оваквим ситуацијама може, али није обавезан, да уговор додијели наредно рангираном понуђачу.

⁸⁶ Нацрт извјештаја о праћењу поступка јавних набавки за 2023. годину

Конкуренцијски савјет, у складу са својим надлежностима, проводи поступке ради утврђивања постојања забрањених споразума у јавним набавкама. У посматраном периоду 2022 – 2024. КС је поступао по 15 пријава/захтјева о могућем постојању забрањеног споразума у поступцима јавних набавки. Од ових 15 предмета два⁸⁷ су резултовала доношењем рјешења у којима је утврђен забрањени споразум између понуђача те су исти санкционисани.⁸⁸

Од укупног броја осталих пријава/захтјева, у седам случајева није утврђена основана сумња, па поступци нису покренути. У једном случају странка је одустала од пријаве, у једном је поступак обустављен због других доказивих разлога, док поступци по четири пријаве још увијек нису окончани.

Према наводима саговорника, КС има потешкоће са прикупљањем доказа у циљу утврђивања основане сумње у предистражним радњама. Наводе да планирају кроз измене Закона о конкуренцији, које су у току, да унаприједи ову фазу процеса.

3.2.3. Мјере на повећању надзора код могућих забрањених споразума (колузија)

КС и АЈН касне у реализацији активности повећања надзора код могућих забрањених споразума (колузија) између понуђача која је планирана Стратегијом јавних набавки 2024 – 2028.

Ова мјера подразумијева извршење специјалног надзора с циљем добијања података и дубљи увид у питања колузије између понуђача. Налази поменутог надзора требали би

Касни се са мјерама појачаног надзора над могућим забрањеним споразумима понуђача.

се користити као основ за мјере за смањење могућности колузије између понуђача и других недозвољених радњи које имају штетан ефекат на систем јавних набавки.

Иако су Конкуренцијски савјет и Агенција предузели одређене активности на реализацији ове мјере⁸⁹, иста није окончана до краја ове ревизије, а рок за окончање је био II квартал 2025. године.

⁸⁷ Прилог бр. 12 – Преглед рјешења о утврђеним колузијама

⁸⁸ Забрањени споразуми су утврђени у предмету набавке грађевинских радова у једном поступку и у предмету набавке рачунарске опреме у 15 поступака јавне набавке, од којих су два поступка институција БиХ (ДЕИ и КС).

⁸⁹ У октобру 2025. године именована Радна група КС и АЈН, а у новембру 2025. усвојена Методологија за специјални надзор.

4. ЗАКЉУЧЦИ

Канцеларија за ревизију је провела ревизију учинка на тему „Активности институција БиХ на обезбјеђивању конкуренције у јавним набавкама“. Проведена ревизија је утврдила да институције БиХ нису ефикасне у предузимању активности на обезбјеђивању конкуренције у јавним набавкама.

Утврђено је недовољно коришћење постојећих алата за повећање транспарентности, као и недостаци у фазама припреме и провођења поступака који су довели до ограничења конкуренције. Поштовање принципа транспарентног и недискриминишућег поступања институција БиХ у поступку јавних набавки ствара услове за правичну и активну конкуренцију. Такође, успостава механизма који треба да допринесу системском унапређењу конкуренције у јавним набавкама а тиме и најефикаснијем коришћењу јавних средстава за дати предмет набавке, касни и не даје очекиване резултате.

На овакав начин јавне набавке не остварују свој пуни потенцијал као механизам за подстицање конкуренције, развој тржишта и ефикасно управљање јавним средствима. Умјесто тога, оне се у значајној мјери одвијају у окружењу с ограниченим бројем понуђача, што повећава ризик од неефикасних исхода, нетранспарентности и потенцијалног антиконкурентног понашања. Ови недостаци, такође, подривају и повјерење јавности у интегритет система јавних набавки.

4.1. Активности институција БиХ на обезбјеђивању конкуренције

Поступци јавних набавки које спроводе институције БиХ не обезбјеђују увијек правичну и активну конкуренцију.

Утврђено је да постоје слабости у примјени принципа транспарентности, једнаког третмана и недискриминације понуђача, што резултује ограничењем конкуренције. Недовољна употреба доступних алата за повећање транспарентности, непрецизно дефинисани поступци испитивања тржишта, као и праксе које одступају од важећих принципа, додатно утичу на смањење конкурентности. Поред тога, изостанак системског праћења, анализе поступака јавних набавки и жалби онемогућава правовремено уочавање и отклањање недостатака, што ограничава капацитет институција да унаприједи правичност и отвореност тржишта јавних набавки.

Овакво стање доводи до смањења ефикасности система јавних набавки, смањује повјерење привредних субјеката и јавности и повећава ризик од нерационалног трошења јавних средстава без остваривања оптималне вриједности за новац. Уколико се овакав приступ не промијени, постоји ризик да се простор за конкуренцију настави сужавати, што може имати дугорочне негативне ефекте на јавне финансије и економско окружење у цјелини.

4.2. Системске мјере на унапређењу конкуренције

Надлежне институције БиХ нису ефикасне у успостављању механизма који би допринијели већој конкуренцији у поступцима јавних набавки.

Иако су електронске јавне набавке препознате као важан стратешки приоритет, њихова имплементација је спора. Све функционалности електронских набавки, које би

омогућиле лакши приступ тржишту, смањиле административне баријере и подстакле учешће већег броја понуђача, још увијек нису успостављене. Напредак у овом процесу у великој мјери зависи од планираних законских измјена.

Додатно, иако је успостављена е-аукција као један од алата за подстицање конкуренције, њена ограничена примјена, слаба конкуренција и изостанак очекиваних уштеда указују на недовољну ефикасност овог механизма. Е-аукција се често не спроводи због недовољног броја понуда. Тамо гдје су е-аукције проведене, снижења цијена нису увијек остварена, а забиљежени су и случајеви додјеле уговора понуђачима са вишом цијеном, што подрива сврху е-аукције. Овакви исходи су једним дијелом посљедица слабости прописа који уређују начин додјеле уговора и спречавање могућих злоупотреба.

Због застоја и слабости у системском јачању електронских јавних набавки потенцијал истих остаје неискоришћен. Јавне институције и понуђачи су ускраћени за алате који би могли унаприједити конкуренцију, а тиме и ефикасност и економичност јавних набавки.

Кашњење у спровођењу стратешких мјера, као што је специјални надзор, одлаже смањење ризика од забрањених споразума (колузије) и других недозвољених радњи. То слаби ефикасност и интегритет јавних набавки.

5. ПРЕПОРУКЕ

Проведена ревизија је показала да институције БиХ нису биле ефикасне у предузимању мјера за унапређење конкуренције у јавним набавкама, што се одражава кроз изразито мали број понуда по набавци – најнижи у поређењу са земљама региона.

С циљем отклањања утврђених слабости, Канцеларија за ревизију је формулисала препоруке којим би се могла унаприједити конкуренција у јавним набавкама. Препоруке су упућене Агенцији за јавне набавке и свим институцијама БиХ.

Препоруке Агенцији за јавне набавке

- **Анализирати слабости у обезбјеђивању конкуренције у јавним набавкама, те на основу тога предузети мјере на унапређењу.**

Реализација ове препоруке може подразумијевати припрему прописа и смјерница које су засноване на претходно проведеним анализама и искуствима из праксе, уз укључивање релевантних учесника. Посебну пажњу треба посветити развоју јасних правила за претходну провјеру тржишта и начину документовања тих активности, што ће помоћи уговорним органима у припреми квалитетније тендерске документације. Такође, предложити рјешења за спречавање злоупотреба од стране понуђача који одустају од закључења уговора, кроз јачање механизма контроле, увођење адекватних мјера и подршку уговорним органима у поступању у таквим ситуацијама.

- **Обезбиједити досљедну примјену стратешких одређења и унаприједити извјештавање.**

Ово подразумијева да све активности предвиђене Стратегијом буду у потпуности реализоване у утврђеним роковима, с редовним извјештавањем о напретку и благовременом идентификацијом препрека. Један од начина за то је и унапређење праћења ефеката е-аукције с циљем добијања објективније слике о ефектима исте.

Препоруке Конкуренцијском савјету

- **Провести активности на реализацији стратешког одређења које се тиче повећања надзора код могућих забрањених споразума (колузије) понуђача.**

Ово подразумијева убрзање започетих активности везаних за појачан надзор могућих забрањених споразума између понуђача у поступцима јавних набавки.

Препоруке институцијама БиХ

- **Анализирати и унаприједити праксе припреме и провођења поступака јавне набавке с циљем подстицања конкуренције.**

Реализација ове препоруке може подразумијевати успостављање праксе редовне анализе спроведених поступака јавних набавки. Ова анализа би обухватала узроке уложених жалби, учесталости понављања поступака, слаб одзив понуђача, као и

препознавање слабости које доводе до истих. Резултате анализа потребно је користити као основ за континуирано унапређење процеса јавних набавки и доношење одлука заснованих на анализама. Унапређење пракси потребно је у домену истраживања тржишта које ће омогућити израду квалитетне тендерске документације, прилагођене обезбјеђивању правичне и активне конкуренције. Такође, потребно је користити доступне алате и функционалности Портала јавних набавки ради постизања веће транспарентности поступака.

Тим ревизије учинка:
Јелена Андрић, виши ревизор
учинка

в.р.

Елдин Субаша, самостални
ревизор за послове контроле
квалитета, методологију и
планирање ревизије учинка

в.р.

Руководилац Одјељења ревизије
учинка
Данијел Чоло

в.р.

Руководилац Одјељења за контролу
квалитета, методологију и планирање
РУ
Радивоје Јермић

в.р.

Број: 05-16-1-1387/25

6. ПРИЛОЗИ

- Прилог бр. 1 - Просјечан број примљених понуда за БиХ, Србију и Хрватску
- Прилог бр. 2 - Списак институција БиХ са скраћеницама
- Прилог бр. 3 - Списак институција из узорка
- Прилог бр. 4 - Стратешки циљеви дефинисани стратегијама 2016 – 2020. и 2024 – 2028.
- Прилог бр. 5 - Преглед поништених поступака по институцијама из узорка
- Прилог бр. 6 - Подаци за институције из узорка
- Прилог бр. 7 - Табела усвојених жалби за институције БиХ
- Прилог бр. 8 - Институције код којих су утврђене слабости кроз извјештаје финансијске ревизије за 2023. годину
- Прилог бр. 9 - Преглед поднијетих и усвојених жалби по основу разлога подношења жалби за институције из узорка
- Прилог бр. 10 - Преглед броја жалби које су усвајале саме институције из узорка
- Прилог бр. 11 - Сумарни подаци из упитника
- Прилог бр. 12 - Преглед рјешења о утврђеним колузијама

Прилог бр. 1 – Просјечан број примљених понуда за БиХ, Србију и Хрватску

У наредној табели приказан је просјечан број понуда по поступцима јавних набавки за БиХ, Србију и Хрватску за период 2022 – 2024. година

Табела бр. 6 – Просјечан број запримљених понуда

Опис	2022	2023	2024
БиХ	2,1	1,6	1,6
Србија	2,5	2,4	2,5
Хрватска	3,7	3,3	/*

Извор: Извјештаји агенција надлежних за јавне набавке БиХ, Србије и Хрватске

*Нису јавно доступни подаци за 2024. годину

Као што се види из табеле, конкуренција у јавним набавкама у БиХ је слабија од земаља у окружењу према просјечном броју примљених понуда.

Прилог бр. 2 – Списак институција БиХ са скраћеницама

ИНСТИТУЦИЈА	СКРАЋЕНИЦА
Агенција за предшколско, основно и средње образовање БиХ	АПОСО
Агенција за антидопинг контролу БиХ	ААК
Агенција за државну службу БиХ	АДС
Агенција за форензичка испитивања и вјештачења БиХ	АФИБ
Агенција за идентификациона документа, евиденцију и размјену података БиХ	IDDEEA
Агенција за јавне набавке БиХ	АЈН
Агенција за лијекове и медицинска средства БиХ	АЛМС
Агенција за надзор над тржиштем БиХ	АНТ
Агенција за осигурање у БиХ	АО
Агенција за полицијску подршку БиХ	АПП
Агенција за поштански саобраћај БиХ	АПС
Агенција за превенцију корупције и координацију борбе против корупције БиХ	АПККБПК
Агенција за рад и запошљавање БиХ	АРЗ
Агенција за развој високог образовања и обезбјеђивање квалитета БиХ	АРВООК
Агенција за безбједност хране БиХ	АБХ
Агенција за статистику БиХ	АС
Агенција за школовање и стручно усавршавање кадрова БиХ	АШСУК
Агенција за унапређење иностраних инвестиција у БиХ	ФИРА
Агенција за заштиту личних података БиХ	АЗЛП
Архив БиХ	А
Центар за информисање и признавање докумената из области високог образовања БиХ	ЦИПДОВО
Центар за уклањање мина БиХ	ВНМАС
Централна хармонизацијска јединица БиХ	ЦХЈ
Централна изборна комисија БиХ	ЦИК
Дирекција за цивилно ваздухопловство БиХ	ВНДСА
Дирекција за економско планирање БиХ	ДЕП
Дирекција за европске интеграције БиХ	ДЕИ
Дирекција за координацију полицијских тијела БиХ	ДКПТ
Државна агенција за истраге и заштиту БиХ	СИРА
Државна регулаторна агенција за радијациону и нуклеарну безбједност БиХ	ДРАРНБ
Фонд за повратак БиХ	ФП
Генерални секретаријат Савјета министара БиХ	ГССМ
Гранична полиција БиХ	ГП
Институција омбудсмена за људска права БиХ	ИОЉП
Институција омбудсмена за заштиту потрошача БиХ	ИОЗП
Институт за акредитовање БиХ	ИА
Институт за интелектуално власништво БиХ	ИИВ
Институт за метрологију БиХ	ИМ

Институт за нестала лица БиХ	ИНЛ
Институт за стандардизацију БиХ	ИС
Канцеларија координатора за реформу јавне управе БиХ	PARCO
Канцеларија за хармонизацију система плаћања у пољопривреди, исхрани и руралном развоју	КХСППИРР
Канцеларија за разматрање жалби БиХ	КРЖ
Канцеларија за ревизију институција БиХ	КРИ
Канцеларија за ветеринарство БиХ	КВ
Комисија за концесије БиХ	КК
Комисија за очување националних споменика БиХ	КОНС
Конкурентијски савјет БиХ	КС
Меморијални центар Сребреница	МЦС
Министарство безбједности БиХ	МБ
Министарство цивилних послова БиХ	МЦП
Министарство финансија и трезора БиХ	МФТ
Министарство одбране БиХ	МО
Министарство правде БиХ	МП
Министарство спољне трговине и економских односа БиХ	МСТЕО
Министарство иностраних послова БиХ	МИП
Министарство за људска права и избјеглице БиХ	МЉПИ
Министарство комуникација и транспорта БиХ	МКТ
Обавјештајно-безбједносна агенција БиХ	ОБА
Одбор државне службе за жалбе БиХ	ОДСЖ
Парламентарна скупштина БиХ	ПС
Правобранилаштво БиХ	ПБР
Предсједништво БиХ	П
Регулаторна агенција за комуникације БиХ	РАК
Служба за послове са странцима БиХ	СПС
Служба за заједничке послове институција БиХ	СЗП
Суд БиХ	СУД
Тужилаштво БиХ	ТУЖ
Управа Босне и Херцеговине за заштиту здравља биља	УЗЗБ
Управа за индиректно опорезивање БиХ	УИО
Уред за законодавство БиХ	УЗ
Уставни суд БиХ	УС
Савјет за државну помоћ БиХ	СДП
Високи судски и тужилачки савјет БиХ	ВСТС
Завод за извршење кривичних санкција, притвора и других мјера БиХ	ЗИКС

Прилог бр. 3 – Списак институција БиХ из узорка

У наредној табели дат је преглед институција из узорка са подацима коришћеним за избор узорка за 2023. годину.

Табела бр. 7 – Институције из узорка

Р. БР.	Институција БиХ	Буџет за 2023. годину	Број усвојених жалби на КРЖ-у за 2023. годину	Налази финансијске ревизије за 2023. годину
1	Министарство одбране БиХ	412.088.119	21	5
2	Министарство иностраних послова БиХ	91.713.163	2	3
3	Министарство цивилних послова БиХ	35.533.493	0	0
4	Завод за извршење кривичних санкција, притвора и других мјера БиХ	15.467.000	2	4
5	Агенција за лијекове и медицинска средства БиХ	8.237.050	2	4
6	Генерални секретаријат Савјета министара БиХ	7.626.000	0	0

Извор: Закон о буџету институција БиХ за 2023. годину, Портал ејн, извјештаји финансијске ревизије за 2023. годину.

Из претходне табеле видљиви су подаци о буџету институција, броју усвојених жалби и налази финансијске ревизије за 2023. годину.

Прилог бр. 4. – Стратешки циљеви дефинисани стратегијама 2016 – 2020. и 2024 – 2028.

Стратешки циљеви и најважније области за побољшања из Стратегије развоја јавних набавки БиХ за период 2016 – 2020.

Општи циљеви развоја система јавних набавки су:

- Даљи развој и усклађивање законодавног оквира с правним стечевинама ЕУ (укључујући нове директиве ЕУ) и добрим праксама ЕУ;
- Унапређење транспарентности и промовисање мјера за борбу против корупције – Стратегија за борбу против корупције у БиХ 2015 – 2019;
- Успостављање дјелотворног механизма координације и креирања политика у оквиру система јавних набавки и других политика које могу имати утицај на систем јавних набавки;
- Јачање институционалних капацитета кључних актера у оквиру система јавних набавки;
- Јачање конкуренције међу привредним субјектима;
- Побољшање оперативних капацитета и функционалности система јавних набавки;
- Стављање јачег фокуса на постизање „противриједности за новац“ на основу правичне и отворене конкуренције, у оквиру развоја система електронских јавних набавки.

Стратешки циљеви Стратегије јавних набавки 2024 – 2028.

- Систем правне заштите је ефикасан и транспарентан.
- Законодавство у области јавних набавки је транспарентно и усклађено са европским правним поретком.
- Јавне набавке се развијају даљом дигитализацијом и увођењем модерних алата.
- Мониторинг система јавних набавки је ефикасан, аналитички, информативан, транспарентан и континуиран процес са циљем унапређења система.
- Систем јавних набавки обезбјеђује транспарентно и конкурентно тржиште јавних набавки, које је стимулативно за МСП (мала и средња предузећа).
- У систем јавних набавки се у свим фазама и подручјима уводе мјере за јачање интегритета, борбе против корупције и обезбјеђује генерално превентивни ефекат.
- У систем јавних набавки се уводе стратешке јавне набавке и секундарне политике по узору на земље ЕУ.
- Обезбјеђењем кадровских и материјалних ресурса те професионализацијом јачају се кључне институције система јавних набавки, њихов углед у јавности и улога службеника за јавне набавке.

Прилог бр. 5 – Преглед поништених поступака по институцијама из узорка

У наредној табели приказан је број поништења поступака за институције из узорка због тога што није пристигла ниједна понуда или ниједна понуда није била прихватљива за период 2022 – 2024. година.

Табела бр. 8 – Број и разлози поништења поступака институција из узорка за период 2022 – 2024.

ИНСТИТУЦИЈА	РАЗЛОГ ПОНИШТЕЊА		
	НИЈЕДНА ПОНУДА НИЈЕ СТИГЛА У РОКУ	НИЈЕДНА ПОНУДА НИЈЕ БИЛА ПРИХВАТЉИВА	УКУПНО
АЛМС	11	8	19
МЦП	1	2	3
ГССМ	0	0	0
МИП	5	0	5
ЗИКС	4	8	12
МО	40	30	70
УКУПНО	61	48	109

Извор: Портал ејн

Из претходне табеле је видљиво да су све институције из узорка, осим ГССМ, имале поништења поступака јавних набавки због тога што није пристигла ниједна понуда или ниједна понуда није била прихватљива за посматрани период.

Прилог бр. 6 – Подаци за институције из узорка

У наставку су презентовани подаци о врстама и броју поступака као и начину окончања истих за шест институција из узорка у посматраном периоду.

Табела бр. 9 – Број provedених поступака јавне набавке институција из узорка

Опис	2022	2023	2024	Укупно
Отворени поступак	252	414	280	946
Ограничени поступак	15	9	6	30
Конкурентски захтјев	104	154	138	396
Преговарачки са објавом обавјештења	6	6	6	18
Преговарачки без објаве обавјештења	114	316	20	450
Такмичарски дијалог	0	0	0	0
Конкурс за израду идејног рјешења	0	0	0	0
Укупно	491	899	450	1840

Извор: Портал ејн – модул ревизија

Институције из узорка су провеле више од 1.800 поступака јавних набавки⁹⁰, што чини скоро 30% свих provedених поступака јавних набавки у институцијама БиХ.

Наредна табела даје приказ начина на који су окончани поступци јавних набавки у институцијама из узорка.

Табела бр. 10 – Начин на који су окончани поступци јавне набавке институција из узорка

Посматрана година	2022	2023	2024	2022 – 2024
Додјела уговора	349	721	313	1383
Поништење поступка	123	151	110	384
Објаве	19	27	27	73
Укупно	491	899	450	1840

Извор: Портал ејн – модул ревизија

Претходна табела приказује да је већина provedених поступака јавне набавке и код институција из узорка окончана додјелом уговора,⁹¹ док је једна петина поступака поништена. Број поступака који није окончан је око 4% укупно provedених поступака јавне набавке.

⁹⁰ Укључени и лотови у овај број.

⁹¹ Преко 70% поступака.

Прилог бр. 7 – Табела усвојених жалби за институције БиХ

У наредној табели дат је број усвојених жалби за институције БиХ у периоду 2022 – 2024. година.

Табела бр. 11 – Број усвојених жалби за институције БиХ за период 2022 – 2024. година

Р. БР.	ИНСТИТУЦИЈА	УСВОЈЕНЕ
1	МИНИСТАРСТВО ОДБРАНЕ	45
2	ГРАНИЧНА ПОЛИЦИЈА	19
3	УПРАВА ЗА ИНДИРЕКТНО ОПОРЕЗИВАЊЕ	19
4	СЛУЖБА ЗА ЗАЈЕДНИЧКЕ ПОСЛОВЕ ИНСТИТУЦИЈА	11
5	АГЕНЦИЈА ЗА ИДЕНТИФ. ДОКУМ. ЕВИДЕНЦИЈУ И РАЗМЈЕНУ ПОДАТАКА	8
6	ПРЕДСЈЕДНИШТВО	8
7	ЗАВОД ЗА ИЗВРШЕЊЕ КРИВ. САНКЦИЈА, ПРИТВОРА И ДРУГИХ МЈЕРА	8
8	ДИРЕКЦИЈА ЗА КООРДИНАЦИЈУ ПОЛИЦИЈСКИХ ТИЈЕЛА	7
9	МИНИСТАРСТВО ЗА ЉУДСКА ПРАВА И ИЗБЈЕГЛИЦЕ	7
10	АГЕНЦИЈА ЗА ЛИЈЕКОВЕ И МЕДИЦИНСКА СРЕДСТВА	6
11	ПАРЛАМЕНТАРНА СКУПШТИНА	5
12	МИНИСТАРСТВО КОМУНИКАЦИЈА И ТРАНСПОРТА	5
13	КАНЦЕЛАРИЈА ЗА ВЕТЕРИНАРСТВО	4
14	ОБАВЈЕШТАЈНО-БЕЗБЈЕДНОСНА АГЕНЦИЈА	3
15	ДРЖАВНА АГЕНЦИЈА ЗА ИСТРАГЕ И ЗАШТИТУ	3
16	АГЕНЦИЈА ЗА ШКОЛОВАЊЕ И СТРУЧНО УСАВРШАВАЊЕ КАДРОВА	3
17	МИНИСТАРСТВО БЕЗБЈЕДНОСТИ	3
18	МИНИСТАРСТВО ИНОСТРАНИХ ПОСЛОВА	3
19	ЦЕНТРАЛНА ИЗБОРНА КОМИСИЈА	3
20	МИНИСТАРСТВО ЦИВИЛНИХ ПОСЛОВА	2
21	МИНИСТАРСТВО ФИНАНСИЈА И ТРЕЗОРА	2
22	ИНСТИТУТ ЗА МЕТРОЛОГИЈУ	2
23	ДИРЕКЦИЈА ЗА ЕВРОПСКЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ	2
24	ГЕНЕРАЛНИ СЕКРЕТАРИЈАТ САВЈЕТА МИНИСТАРА	2
25	АГЕНЦИЈА ЗА ФОРЕНЗИЧКА ИСПИТИВАЊА И ВЈЕШТАЧЕЊА	1
26	РЕГУЛАТОРНА АГЕНЦИЈА ЗА КОМУНИКАЦИЈЕ	1
27	МИНИСТАРСТВО ПРАВДЕ	1
28	АГЕНЦИЈА ЗА АНТИДОПИНГ КОНТРОЛУ	1
29	ЦЕНТАР ЗА УКЛАЊАЊЕ МИНА	1
30	ВИСОКИ СУДСКИ И ТУЖИЛАЧКИ САВЈЕТ	1
31	АГЕНЦИЈА ЗА ДРЖАВНУ СЛУЖБУ	1
32	АГЕНЦИЈА ЗА СТАТИСТИКУ	1
33	ИНСТИТУТ ЗА НЕСТАЛА ЛИЦА	1
34	КОНКУРЕНЦИЈСКИ САВЈЕТ	1
35	ТУЖИЛАШТВО	1
	УКУПНО	191

Извор: Уписник КРЖ и Портал ејн

Из табеле је видљиво да је скоро половина институција имала усвојене жалбе за посматрани период и да је њихов укупан број 191.

Прилог бр. 8 – Институције код којих су утврђене слабости кроз извјештаје финансијске ревизије за 2023. годину

У наставку је дат преглед налаза у јавним набавкама од стране финансијске ревизије за 2023. годину за институције БиХ.

Табела бр. 12 – Налази финансијске ревизије за јавне набавке институција БиХ за 2023. годину

Р. БР.	ИНСТИТУЦИЈА	ИСТРАЖИВАЊЕ ТРЖИШТА	ТД	ОЦЈЕНА ПОНУДА
1	АДС		ДА	
2	IDDEEA	ДА	ДА	ДА
3	АЛМС	ДА	ДА	ДА
4	АПККБПК	ДА	ДА	
5	АРВООК	ДА	ДА	
7	АС		ДА	ДА
8	ВНМАС		ДА	
9	ЦИК	ДА		ДА
11	SIPA	ДА	ДА	
12	ДРАРНБ		ДА	
13	ГП	ДА	ДА	
14	ИОЉП	ДА		
15	ИА	ДА		
18	ИС	ДА	ДА	
19	PARCO	ДА		
20	КХСППИРР	ДА		
21	КВ	ДА		
22	КОНС	ДА	ДА	
23	КС	ДА		
24	МЦС		ДА	
25	МБ	ДА		
26	МФТ	ДА		
28	МО	ДА	ДА	ДА
29	МП	ДА		ДА
30	МСТЕО	ДА		
31	МЉПИ	ДА	ДА	ДА
32	МКТ	ДА		
33	ПС	ДА		ДА
34	ПБР	ДА		
35	П	ДА	ДА	
36	РАК			ДА
37	СЗП	ДА	ДА	
38	ТУЖ	ДА		
39	УИО		ДА	
40	УС	ДА		
41	ВСТС	ДА		
42	ЗИКС		ДА	ДА

Извор: Извјештаји финансијске ревизије за 2023. годину

Из табеле је видљиво да је финансијска ревизија код 23 од 76 институција БиХ утврдила неправилности у изради ТД-а и оцјени понуда.

Прилог бр. 9 – Преглед поднијетих и усвојених жалби по основу разлога подношења жалби за институције из узорка

У наредној табели дат је преглед броја поднесених и усвојених жалби са основом подношења за институције из узорка за период 2022 – 2024. година.

Табела бр. 13 – Преглед жалби за институције из узорка за период 2022 – 2024. година

ИНСТИТУЦИЈА	УКУПНО ПОДНЕСЕНИХ ЖАЛБИ	ОСНОВ ПОДНОШЕЊА			УКУПНО УСВОЈЕНО ЖАЛБИ	УСВОЈЕНО ПО ОСНОВУ		
		ТД	ИЗБОР	ОСТАЛО		ТД	ИЗБОР	ОСТАЛО
МИП	5	1	3	1	5	1	3	1
МЦП	8	5	3	0	2	2	0	0
ГССМ	4	2	2	0	2	1	1	0
АЛМС	9	3	3	3	6	1	2	3
МО	71	10	53	8	35	2	30	3
ЗИКС	13	2	11	0	8	0	8	0
УКУПНО	110	23	75	12	58	7	44	7

Извор: Портал ејн

Из табеле је видљиво да су све институције из узорка имале уложене жалбе на поступке јавних набавки у посматраном периоду. Највећи број тих жалби је уложен на процес избора понуда и већина истих је и уважена.

Прилог бр. 10 – Преглед броја жалби које су усвајале саме институције

У наставку је дат преглед броја жалби по основу ТД-а и одлуке о избору које су усвојиле институције из узорка за период 2022 – 2024. година.

Табела бр. 14 – Број жалби које су усвојиле институције из узорка за период 2022 – 2024.

Институција	БРОЈ УСВОЈЕНИХ ЖАЛБИ НА ТД	БРОЈ УСВОЈЕНИХ ЖАЛБИ НА ОДЛУКУ О ИЗБОРУ
ГССМ	0	0
МИП	0	0
АЛМС	1	0
ЗИКС	5	5
МЦП	1	0
МО	11	11
УКУПНО	17	16

Извор: Институције из узорка

Из табеле је видљиво да су институције из узорка у посматраном периоду усвојиле 33 жалбе, од тога 17 на ТД и 16 на одлуку о избору.

Прилог бр. 11 – Сумарни подаци из упитника

У наставку је дат преглед одговора по питањима из упитника који је достављен понуђачима.

Табела бр. 15 – Сумарни подаци из упитника

Питање	Одговор	
1. Колико сте пута учествовали у поступцима јавних набавки у посљедњих 12 мјесеци?	Ниједном	4
	1-3 пута	21
	4-6 пута	17
	7 и више пута	58
2. Како бисте оцијенили јасноћу и прецизност тендерских документација?	Веома јасне и прецизне	4
	Јасне и прецизне	63
	Дјелимично јасне	21
	Непрецизне	8
	Веома нејасне	4
3. Сматрате ли да су критеријуми за одабир понуђача били јасни и разумљиви?	Увијек	29
	Скоро увијек	50
	Понекад	21
	Ријетко	0
	Никада	0
4. Сматрате ли да су услови тражени тендерским документацијама фаворизовали одређене понуђаче или групе понуђача?	Увијек	4
	Скоро увијек	21
	Понекад	50
	Ријетко	13
	Никада	13
5. Сматрате ли да су сви критеријуми за избор били досљедно примијењени у процесу евалуације понуда?	Увијек	25
	Скоро увијек	38
	Понекад	29
	Ријетко	8
	Никада	0
6. Да ли сте путем Портала јавних набавки тражили појашњења нејасноћа у тендерској документацији?	Увијек	0
	Скоро увијек	17
	Понекад	54
	Ријетко	13
	Никада	8
	Нисам имао нејасноћа	8
7. Да ли сте улагали правне лијекове на услове из тендерске документације и оцјену понуда у поступцима јавних набавки?	Увијек	0
	Скоро увијек	4
	Понекад	29
	Ријетко	25
	Никада	38
	Нисам имао замјерку на услове и оцјену понуда	4
8. Да ли сте учествовали у е-аукцијама у поступцима јавних набавки?	Да	88
	Не	13
9. Сматрате ли да су е-аукције допринијеле нижим цијенама понуда	Да	63
	Не	13
	Немам мишљење	25

у односу на друге традиционалне поступке прије увођења е-аукције?		
10. Како бисте оцијенили утицај е-аукције на конкуренцију међу понуђачима?	Повећава конкуренцију	58
	Не утиче на конкуренцију	33
	Смањује конкуренцију	8
11. Да ли по вама е-аукција обезбјеђује избор најбоље понуде?	Увијек	4
	Често	33
	Ријетко	33
	Никада	8
	Не знам	21
12. Како оцјењујете конкуренцију међу понуђачима у поступцима јавних набавки у којима сте учествовали?	Веома јака конкуренција	46
	Средње јака конкуренција	42
	Слаба конкуренција	8
	Нема конкуренције	0
	Немам мишљење	4
13. Сматрате ли да је конкуренција у поступцима јавних набавки правична и равноправна за све понуђаче?	Да, конкуренција је правична и равноправна	13
	Не, постоје неравнотеже у конкуренцији	42
	Не знам/нисам сигуран	46
14. Да ли сте икада посумњали да је у поступцима јавних набавки присутно картелно понашање или договарање цијена међу понуђачима?	Ова сумња је готово увијек присутна	13
	Понекад посумњам у наведено	46
	Мислим да је ово изузетно риједак случај	17
	Овакве ствари се не дешавају	4
	Не знам, о томе нисам никада размишљао	21
15. Шта по вама највише утиче на смањење конкуренције у јавним набавкама? (одаберите највише два одговора)	Превисоки технички или административни захтјеви	21
	Превелики захтјеви за јамствима или гаранцијама	25
	Процијењена вриједност набавке значајно испод тржишне	25
	Нереално ниске цијене понуда	25
	Ограничено тржиште	13
	Фаворизовање понуђача	42
	Договори понуђача	8
	Неразвијене електронске јавне набавке	21
Други (молимо вас да наведете):	8	
Други разлози који утичу на смањење конкуренције у јавним набавкама:	Јавна набавка се расписује на начин да су услови "закључани" за одређеног понуђача.	
	Тражење разних потврда од дистрибутера и произвођача чиме се контрола над процесом предаје у руке дистрибутера јер они дају потврде коме хоће.	
	Јако је важно да институција која набавља робу води рачуна да понуђачи морају бити квалификовани и технички оспособљени за достављање понуда. Није реално да фирма са једним запосленим нуди пројекат за испоруку 100.000 КМ опреме. Реално је да се штити и институција да купи опрему кроз легалан дистрибутерско-сервисни канал. Јако пуно се увози половне робе која се продаје као нова и са нелегалним лиценцама (ако говоримо о ИТ опреми).	
	Цијена	
	Сукцесивно повлачење робе, кашњење плаћања без обзира на валуту наведену по уговору.	
Уговорни органи, КРЖ, па и Суд БиХ не носе адекватне посљедице због учињених пропуста у ЈН, што		

	доприноси повећању неодговорног понашања и тако ће остати док не буду кажњавани.	
16. Сматрате ли да електронске јавне набавке доприносе већој транспарентности и ефикасности у јавним набавкама?	Да	46
	Не	17
	Немам мишљење	38
17. Која од могућности електронских јавних набавки би по вама највише унаприједила јавне набавке?	Електронско достављање и отварање понуда.	33
	Електронска евалуацију понуда, генерисање и објава одлука.	17
	Динамички систем куповине	8
	Е-Досије (провјера квалификације понуђача електронским путем)	29
	Друго (молимо вас да наведете):	13
Друге могућности јавних набавки које би по вама највише унаприједиле јавне набавке:	Све од овога, посебно могућност увида у тендерске понуде електронским путем.	
	Није битан начин одабира понуђача, јако је важно да су понуђачи квалификовани и да се направи рангирање понуђача по степену оспособљености, броју запослених итд. На овај начин се понуђачи труде да расту и образују, а институције добију квалитетну опрему и подршку.	
	Е-аукција која се из минуте у минуту помјера затим се цијене јако ниско спуштају и дешава се да учесници одустају, а за тај дио нема адекватне казне за учеснике који одустају од понуде и набавка падне по дифолту, посебно ако је у питању роба која треба бити испоручена за даљи рад институција и функционисање институција.	
18. Да ли сте задовољни процесом правне заштите у поступцима јавних набавки?	Веома позитивно	4
	Позитивно	33
	Неутрално	58
	Негативно	0
	Веома негативно	4
Молимо да наведете разлоге задовољства/незадовољства процесом правне заштите у поступцима јавних набавки:	Послујемо у складу са правилима која се поставе	
	КРЖ није досљедан	
	КРЖ реагује брзо и већином по закону	
	Врло мало се правна заштита односи на права купца (институције), а јако пуно се води рачуна о формалностима понуђача и на основу тога се зауставља процес набавке опреме.	
	Задње измјене ЗЈН-а су апсолутно неспремно дочекане од стране уговорних органа и КРЖ-а, различито су тумачене, велики је проблем што се за сваку нову жалбу у једном те истом поступку ЈН-а мора поново плаћати накнада и такса, што прије није био случај (накнада и такса су се плаћале само једанпут код покретања прве жалбе, што сада није случај) и то значајно отежава процес правне заштите; злоупотребљава се појам "због недостатка активне легитимације" за изабраног понуђача и ономогућава се истом разматрање жалбених навода, што резултује додјелом уговора неквалификованим понуђачима; чак и у пресудама Суда БиХ се може видјети да се различито третирају врло слични, скоро идентични случајеви "због недостатка активне легитимације" изабраног понуђача; много је грешака у утврђивању чињеничног стања, код КРЖ и треба им помоћи додатном	

	<p>едукацијом или обезбиједити квалитетнију и стручнију помоћ код рјешавања техничких питања и проблема; могуће је да постоји и још негативнијих појава у односу запосленика према властитим правима и обавезама, чак и код КРЖ-а и Суда БиХ; неке одлуке, закључци или рјешења изазивају сумњу у озбиљније негативности и проблеме, који су присутни у друштву и треба се свим расположивим законским средствима борити против тога.</p>	
19. Да ли сте задовољни подршком Агенције за јавне набавке у поступцима набавки?	Веома позитивно	8
	Позитивно	46
	Неутрално	46
	Негативно	0
	Веома негативно	0
Молимо да наведете разлоге задовољства/незадовољства подршком Агенције за јавне набавке у поступцима набавки:	Коректна сарадња	
	Одговарају на проблеме брзо и ажурно	
	Агенција је врло често нереална и непрактична у смислу да реално сагледа поступак набавке, баве се процедуром да ли на некој страници има означен број стране, је ли негдје стављен печат иако је постављен на 10 других мјеста на једном само није пониште поступак иако је то лапсус, а они не желе да такве ствари кажу то је у интересу институције требамо преузети ризик и пустити поступак даље.	
	Сви, који су на било који начин присутни у ЈН-у, знају да могу дати више и да процес ЈН-а може бити значајно бољи него што јесте. Јавни сектор живи у социјализму, а реални сектор у капитализму. То није добро, а јавне набавке то врло сликовито показују и документују.	
20. Како бисте оцијенили укупно искуство у процесу јавних набавки?	Веома позитивно	4
	Позитивно	63
	Неутрално	17
	Негативно	17
	Веома негативно	0

Извор: Одговори из појединачних упитника

Прилог бр. 12 – Преглед рјешења о утврђеним колузијама

Конкурентијски савјет је у 2024. години донио два рјешења којима су утврђени забрањени споразуми у поступцима јавних набавки. У наставку су дати детаљи донесених рјешења.

Табела бр. 16 – Рјешење: број УП 01-26-3-004-118/24, 7. новембар 2024. године⁹²

Р. БР.	ПРИВРЕДНИ СУБЈЕКТИ	ПОСТУПЦИ – ПРЕДМЕТ НАБАВКЕ
1	ПР Media Market Приједор ПР Smart Computer Приједор Softkom S д.о.о. Приједор	3 поступка набавка рачунарске опреме
2	ПР Media Market Приједор ПР Smart Computer Приједор Softkom S д.о.о. Приједор	Набавке лаптопа
3	ПР Media Market Приједор ПР Smart Computer Приједор Softkom S д.о.о. Приједор	Набавке канцеларијске опреме-набавка компјутера
4	ПР Media Market Приједор ПР Smart Computer Приједор Softkom S д.о.о. Приједор	Набавке компјутерске опреме
5	ПР Media Market Приједор ПР Smart Computer Приједор Zerick д.о.о. Сарајево	Набавке лаптопа за потребе вијећника
6	ПР Media Market Приједор и ПР Smart Computer Приједор	Набавке рачунарске опреме
7	ПР Media Market Приједор Inter-com д.о.о. Зеница ПР Smart Computer Приједор Алф-ом д.о.о. Бања Лука	Набавке рачунарске опреме
8	ПР Media Market Приједор ПР Smart Computer Приједор Softkom S д.о.о. Приједор	Набавке рачунара, рачунарске и биро опреме
9	ПР Media Market Приједор ПР Smart Computer Inter-com д.о.о. Зеница Emado д.о.о. Сарајево	Набавке компјутерске опреме у Опћини Кључ
10	ПР Media Market Приједор ПР Smart Computer Приједор Softkom S д.о.о. Приједор	Набавке рачунара и информатичке опреме
11	ПР Media Market Приједор Inter-com д.о.о. Зеница Elur д.о.о. Кисељак	Набавке рачунара и рачунарске опреме лот 1
12	ПР Media Market Приједор Elur д.о.о. Кисељак	Набавке рачунара и рачунарске опреме лот 2
13	ПР Media Market Приједор ПР Smart Computer Приједор Softkom S д.о.о. Приједор Inter-com д.о.о. Зеница Univerzalno д.о.о. Сарајево	Набавке рачунарске опреме

Извор: рјешења Конкурентијског савјета

⁹² Službeni List- Pregled Dokumenta

Резиме претходног рјешења о броју поступака и утврђеној казни.

Табела бр. 17 – Број поступака забрањеног споразумијевања и износ казни

Р. БР.	ПРИВРЕДНИ СУБЈЕКТИ	БРОЈ ПОСТУПАКА У КОЈИМА ЈЕ УТВРЂЕНО ЗАБРАЊЕНО СПОРАЗУМИЈЕВАЊЕ ПОНУЂАЧА	КАЗНА У КМ
1	ПР Media Market Приједор	15	66.093,12
2	ПР Smart Computer Приједор	13	30.411,68
3	Softkom S д.о.о. Приједор	9	2.924,00
4	Inter-com д.о.о. Зеница	4	80.409,96
5	Elur д.о.о. Кисељак	2	5.468,24
6	Алф-ом д.о.о. Бања Лука	1	41.772,91
7	Univerzalno д.о.о. Сарајево	1	41.494,58
8	Emado д.о.о. Сарајево	1	13.450,95
9	Zerick д.о.о. Сарајево	1	2.902,54
	УКУПНО		284.927,98

Извор: рјешења Конкурентијског савјета

Табела бр. 18 – Рјешење: број УП-04-26-3-003-56/24, 7. новембар 2024. године⁹³

Р. БР.	ПРИВРЕДНИ СУБЈЕКТИ	ПОСТУПАК	КАЗНА У КМ
1	Ado – Trans д.о.о. Високо	Санација дијела локалне цесте Бреза – Махмутовић Ријека, дионица Булбулушићи – Грабовик	68.295,40
2	Komgrad-Ze д.о.о. Зеница		73.717,60
			5.000,00
3	Roco Commerce д.о.о. Ливно		68.334,40
	УКУПНО		

Извор: рјешења Конкурентијског савјета

⁹³ Službeni List- Pregled Dokumenta