

Juni 2016. godine

Preporuke za unapređenje sistema javnih nabavki u Bosni i Hercegovini

Javne nabavke u Bosni i Hercegovini (BiH) čine značajan udio u ukupnoj budžetskoj potrošnji. U periodu od 2010. do 2014. godine, javne institucije na različitim nivoima vlasti potrošile su 15,5 milijardi KM za nabavku roba, usluga i radova.¹ S obzirom na to da na taj način dolazi do transfera značajne sume novca iz javnog u privatni sektor, javne su nabavke izuzetno podložne korupciji i zloupotrebama.² Bosna i Hercegovina u tom smislu ne predstavlja izuzetak. Prema istraživanju koje je 2014. godine proveo Centar za društvena istraživanja "Analitika", 20% ispitanika od ukupno 511 navelo je da je od predstavnika njihove kompanije traženo ili očekivano da daju mito, poklon ili protuuslugu kako bi dobili posao u postupku javnih nabavki. Također, od ukupno 2.500 anketiranih predstavnika poslovnog sektora, 88,2% ispitanih smatra da je korupcija u obliku mita ili druge vrste zloupotrebe javnih ovlasti za ličnu korist prisutna u javnim nabavkama u BiH. Prema odgovorima većine ispitanika, kompanije su prisiljene učestvovati u koruptivnim radnjama kako bi opstale na tržištu, a za dobijanje poslova u javnim nabavkama potrebno je imati političke i lične veze.³

Stoga je od ključne važnosti uspostaviti adekvatan sistem pravila i procedura kojima će se smanjiti mogućnost za pojavu korupcije, a osigurati da se javni novac troši u skladu sa principima transparentnosti, efikasnosti i ekonomičnosti. U tu svrhu, u Bosni i Hercegovini je 2004. godine usvojen prvi Zakon o javnim nabavkama BiH, čime su propisana prava, dužnosti i odgovornosti učesnika u postupcima javne nabavke u BiH.⁴ Ovaj je zakon stavljen van snage 2014. godine, kada je Parlamentarna skupština BiH usvojila novi Zakon o javnim nabavkama BiH (u daljnjem tekstu: ZJNBiH)⁵ kao dio procesa reforme sistema javne nabavke i usklađivanja domaćeg zakonodavstva sa pravnom stečevinom Evropske unije.

Međutim, niz istraživanja i analiza koje je Analitika provela tokom posljednje dvije godine pokazao je da sistem javnih nabavki i dalje ima dosta nedostataka, te je neophodno nastaviti raditi na njegovom unapređenju⁶. Ovdje izdvajamo ključne rezultate analize i preporuke za unapređenje sistema javnih nabavki u BiH, podijeljene prema različitim aspektima sistema javnih nabavki.

¹ Prema zvaničnim podacima Agencije za javne nabavke BiH, u 2014. godini ukupna vrijednost ugovora o javnoj nabavci iznosila je 2.683.583.356,36 KM, a u 2013. godini 2.736.346.294,96 KM. Prethodnih godina, vrijednost ugovora o javnim nabavkama u BiH bila je nešto veća: 2012. godine ukupno je potrošeno 3.560.468.418,94 KM, tokom 2011. godine vrijednost javnih nabavki je iznosila 3.128.833.371,96 KM, dok je 2010. godine ukupna vrijednost iznosila 3.469.981.667,61 KM. Važno je napomenuti da ovi statistički podaci nisu potpuni budući da svi organi ne šalju izvještaje Agenciji za javne nabavke o sklopljenim ugovorima. Agencija za javne nabavke BiH, Godišnji izvještaj o zaključenim ugovorima u postupcima javnih nabavki u 2014. godini (Sarajevo: Agencija za javne nabavke, 2015), str. 20.

² Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), *Fighting Corruption and Promoting Integrity in Public Procurement* (Pariz: OECD, 2005), str. 9.

³ Svi rezultati istraživanja dostupni su u studiji: Nermina Voloder, *Mapiranje ključnih prepreka za ravnopravno učešće privrednih subjekata u javnim nabavkama u Bosni i Hercegovini* (Sarajevo: Analitika, 2015).

⁴ "Zakon o javnim nabavkama BiH", *Službeni glasnik BiH* 49/04.

⁵ "Zakon o javnim nabavkama BiH", *Službeni glasnik BiH* 39/14. Osim Zakona, oblast javnih nabavki regulirana je i nizom podzakonskih akata kao što su pravilnici, poslovnici, odluke, uputstva, te modeli standardnih tenderskih dokumenata.

⁶ Više informacija o projektu "Otvorene nabavke u Bosni i Hercegovini", u okviru kojeg su, između ostalog, rađena navedena istraživanja i analize, dostupno je na web-stranici: <http://www.analitika.ba/bs/projekti/otvorene-javne-nabavke-u-bosni-i-hercegovini> (stranica posjećena 10. 6. 2016).



Ovaj projekt finansira Evropska unija.

Ova publikacija objavljena je u okviru projekta "Otvorene javne nabavke u Bosni i Hercegovini", uz pomoć Evropske unije. Sadržaj ove publikacije je isključiva odgovornost Analitike - Centra za društvena istraživanja i ni u kom slučaju ne predstavlja stanovišta Evropske unije.

1. Transparentnost javnih nabavki⁷

1.1. Zakon o javnim nabavkama BiH obavezuje ugovorne organe u BiH da izrade planove javnih nabavki u kojima će navoditi vrste roba, usluga ili radova koje će nabavljati u toku te budžetske godine.⁸ Štaviše, ugovorni organ ne može započeti postupak dodjele ugovora ukoliko konkretna nabavka nije predviđena u planu nabavki, što predstavlja značajan napredak u odnosu na raniju praksu kada su se, prema nalazima revizije, javne nabavke često provodile neplanski i *ad hoc*.⁹ Ipak, planove nabavki obavezni su objavljivati oni ugovorni organi koji imaju svoju web-stranicu, ali ne i ugovorni organi koji nemaju svoju web-stranicu. Istovremeno, ne postoji zakonska obaveza objavljivanja planova javnih nabavki na portalu javnih nabavki¹⁰. Zato je neophodno propisati obavezu svih ugovornih organa da na centralnom portalu javnih nabavki objavljuju planove javnih nabavki, čime bi se osigurao veći stepen transparentnosti te lakši pristup informacijama, koje bi umjesto na web-stranicama preko 2.000 ugovornih organa koji podliježu primjeni Zakona o javnim nabavkama¹¹ bile objavljene na jednom mjestu.

1.2. Prema sadašnjem zakonskom rješenju, ugovorni organi u BiH nisu dužni objaviti integralni plan nabavki, tačnije, oni imaju mogućnost da prije objavljivanja plana nabavki uklone postupke za nabavku malih vrijednosti, koji će se provoditi konkurentskim zahtjevima i direktnim sporazumima. Imajući u vidu činjenicu da se najveći broj ugovora o javnoj nabavci sklopi upravo putem konkurentskog zahtjeva i direktnog sporazuma,¹² zbog transparentnosti javnih nabavki nužno je propisati obavezno objavljivanje i ovih vrsta postupaka u planovima nabavki.

1.3. Ugovorni organi nemaju obavezu objavljivati informacije o tome kojem je ponuđaču dodijeljen ugovor sklopljen na osnovu konkurentskog zahtjeva i direktnog sporazuma, što bi moglo imati negativne implikacije na transparentno provođenje javnih nabavki. Uzevši u obzir da ugovorni organi imaju obavezu da izvještavaju Agenciju za javne nabavke o postupcima provedenim konkurentskim zahtjevom i direktnim sporazumom, može se zaključiti da su javne institucije dužne sačiniti informaciju o dodjeli ugovora, no ne postoji obaveza njenog javnog objavljivanja. Stoga je neophodno propisati obavezu ugovornih organa da objavljuju informacije o rezultatima postupka provedenog konkurentskim zahtjevom i direktnim sporazumom, uključujući informacije o izabranom ponuđaču, cijenama i rokovima.

1.4. Također, ne postoje ni propisi kojima bi se regulirala obaveza ugovornih organa da objavljuju cjelovite ugovore sklopljene sa ponuđačima. S obzirom na to da je objavljivanje cjelovitih ugovora neophodan preduvjet za osiguranje potpune transparentnosti u postupcima javne nabavke, ovu oblast također treba urediti odgovarajućim propisima.

1.5. Zakon o javnim nabavkama predvidio je mogućnost izmjena ugovora o javnoj nabavci, no istovremeno nije definirao uvjete pod kojima je moguće napraviti te izmjene. Konkretnije, ZJN nije definirao razliku između značajnih i manje značajnih izmjena ugovora o javnoj nabavci tokom njegove realizacije, niti sadržava odredbe o blagovremenom načinu objavljivanja izmjena kada do njih dođe tokom realizacije ugovora. Naime, manje značajne izmjene ne zahtijevaju provođenje novog postupka javne nabavke, već se može sklopiti dodatak ugovoru, koji se mora objaviti na isti način kao i ugovor o javnoj nabavci. Međutim, značajne izmjene ugovora o javnoj nabavci za vrijeme njegova trajanja predstavljaju novi ugovor, za koji je potrebno provesti novi postupak javne nabavke.

1.6. Zakonom nije propisano da se raskidi ugovora javno objavljuju, iako bi takve objave značajno doprinijele kontroli i praćenju provođenja javnih nabavki od strane javnosti. Putem objavljivanja raskida ugovora, privredni bi subjekti bili upoznati sa mogućim rizikom od gubitka posla, a ta vrsta informacija nedvojbeno bi bila od koristi prilikom pripreme kvalitetnih ponuda. Ovim se značajno smanjuje prostor za pojavu korupcije te loše upravljanje javnim sredstvima.

⁷ Za više detalja o ovoj temi, pogledati: Nermina Voloder, *Transparentnost javnih nabavki u Bosni i Hercegovini: Između teorije i prakse* (Sarajevo: Analitika, 2015); Nermina Voloder, *Transparentne javne nabavke u Bosni i Hercegovini: Nova rješenja za stari problem* (Sarajevo: Analitika, 2015); Stanka Pejaković, *Objavljivanjem ugovora do transparentnijih javnih nabava u Bosni i Hercegovini* (Sarajevo: Analitika, 2016); Stanka Pejaković, *Ka većoj transparentnosti ugovora o javnoj nabavi u Bosni i Hercegovini* (Sarajevo: Analitika, 2016).

⁸ "Zakon o javnim nabavkama", član 17.

⁹ Ured za reviziju institucija BiH, *Izveštaj o reviziji izvještaja o izvršenju budžeta institucija Bosne i Hercegovine za 2012. godinu* (Sarajevo: Ured za reviziju institucija BiH, 2013).

¹⁰ Agencija za javne nabavke BiH, Portal javnih nabavki BiH, <https://www.ejn.gov.ba/> (stranica posjećena 10. 6. 2016).

¹¹ Procjena je Agencije za javne nabavke da u BiH postoji oko 2.000 ugovornih organa. Agencija za javne nabavke BiH, *Godišnji izvještaj o zaključenim ugovorima u postupcima javnih nabavki u 2013. godini*, str. 5.

¹² Agencija za javne nabavke BiH, *Godišnji izvještaj o zaključenim ugovorima u postupcima javnih nabavki u 2013. godini* (Mostar: Agencija za javne nabavke BiH, 2014), str. 8.

1.7. Nakon usvajanja novog zakona i uspostavljanja portala javnih nabavki, od početka 2015. godine, odluke Ureda za razmatranje žalbi koje se donose po žalbama ponuđača objavljuvale su se na portalu javnih nabavki. Međutim, Ured za razmatranje žalbi od januara 2016. godine obustavio je objavljivanje odluka na osnovu žalbi ponuđača, a kao razlog se navodi nedostatak materijalnih i ljudskih resursa.¹³ Ovim je značajno narušen princip javnosti rada Ureda za razmatranje žalbi, kao zakonska odredba iz novog ZJN-a, kojim se direktno propisuje obavezno objavljivanje odluka Ureda za razmatranje žalbi. Stoga je neophodno pod hitno početi sa ponovnim objavljivanjem odluka i osigurati neophodne resurse za normalno vršenje ove važne funkcije Ureda za razmatranje žalbi.

2. Elektronske javne nabavke¹⁴

2.1. Portal javnih nabavki, uspostavljen krajem 2014. godine, predstavlja dobar temelj za uspostavljanje efikasnog sistema elektronskih javnih nabavki. Do sada je u sklopu portala razvijen niz modula kao što su registri ugovornih organa i ponuđača, modul za objavljivanje svih obavještenja i dostavljanje izvještaja, ali je tek urađeno pola posla. Za uspostavljanje cjelovitog sistema javnih nabavki neophodno je stvoriti uvjete za razvoj preostalih faza e-nabavki, kao što su dostavljanje ponuda i evaluacija ponuda elektronskim putem. Dostavljanje ponuda elektronskim sredstvom (npr. putem posebnog modula unutar sistema e-nabavke) nije moguće jer se Zakon o elektronskom potpisu, koji je stupio na snagu još 2007. godine¹⁵, ne primjenjuje u praksi budući da niz podzakonskih akata koji bi omogućio primjenu ovog zakona do danas nije usvojen.¹⁶ Zato je neophodno pod hitno otkloniti smetnje implementaciji Zakona o elektronskom potpisu kako bi se stekli preduvjeti za razvoj cjelovitog sistema e-nabavki.

2.2. Centralni portal javnih nabavki u BiH odlučuje niz tehničkih i proceduralnih ograničenja, koja se negativno odražavaju na dosadašnja postignuća u ovoj oblasti. Stoga je, paralelno sa donošenjem odgovarajućeg pravnog okvira koji bi omogućio daljnji razvoj sistema e-nabavki u BiH, neophodno osigurati tehničku nadogradnju portala javnih nabavki kroz primjenu dobrih praksi, koje se provode u drugim zemljama. Primjera radi, proces registracije značajno je usložen, a ponuđačima i ugovornim organima nisu dostupne *online* obuke na portalu, koje bi imale svrhu educirati učesnike javnih nabavki te popularizirati e-nabavke. Za otklanjanje ovih prepreka već postoje lako dostupna tehnička rješenja, koja ne zahtijevaju usvajanje novih propisa. Ovim bi se stvorili uvjeti za značajan napredak u ovoj oblasti i uspostavljanje funkcionalnijeg sistema e-nabavki u BiH.

3. Monitoring javnih nabavki¹⁷

3.1. Agencija za javne nabavke BiH (u daljnjem tekstu: Agencija) centralna je institucija zadužena za praćenje primjene zakona i podzakonskih akata u domenu javnih nabavki.¹⁸ Rezultati monitoringa, koji se objavljuju u godišnjem izvještaju Agencije, u određenoj mjeri doprinijeli su unapređenju praksi u oblasti javnih nabavki,¹⁹ ali istovremeno proces monitoringa odlikuje niz slabosti. Tako, naprimjer, monitoring koji provodi Agencija prati da li ugovorni organi prilikom provođenja postupaka javne nabavke poštuju zakon, dok istovremeno izostaje sistemsko praćenje pojava i trendova u javnim nabavkama, koji bi bili relevantni za donošenje javnih politika u toj oblasti.²⁰ Također, nisu razvijeni indikatori kojima bi se mjerio učinak u oblasti javnih nabavki, što značajno ograničava mogućnost Agencije da ocijeni u kojoj se mjeri poštuju principi transparentnosti, nediskriminacije, konkurencije i efikasnog trošenja novca, koji su definirani u ZJN-u.²¹ Sve ove manjkavosti neophodno je otkloniti da bi se uspostavio adekvatan sistem monitoringa sistema javnih nabavki u BiH.

¹³ Gdje je lova, "Zašto Ured za razmatranje žalbi ne ispunjava svoju zakonsku obavezu?", 10. 6. 2016, <http://www.gdjejelova.ba/2016/06/10/zasto-ured-za-razmatranje-zalbi-ne-ispunjava-svoju-zakonsku-obavezu/> (stranica posjećena 11. 6. 2016).

¹⁴ Za više detalja o ovoj temi, pogledati: Ivan Kutleša, *Analiza sistema e-nabavki u Bosni i Hercegovini* (Sarajevo: Analitika, 2016); Ivan Kutleša, *Razvoj sistema e-nabavki u Bosni i Hercegovini* (Sarajevo: Analitika, 2016).

¹⁵ "Zakon o elektronskom potpisu", *Službeni glasnik BiH* 91/06.

¹⁶ *Ibid.*, član 26.

¹⁷ Za više detalja o ovoj temi, pogledati: Nermina Voloder i Tea Hadžiristić, *Monitoring javnih nabavki u Bosni i Hercegovini: glavni akteri, mogućnosti i prepreke* (Sarajevo: Analitika, 2016).

¹⁸ "Zakon o javnim nabavkama", član 92.

¹⁹ U procesu monitoringa, ugovornim organima se skreće pažnja na bitna kršenja Zakona, što dalje doprinosi smanjenju potrebe za podnošenjem žalbi ili eventualnim poništenjima postupaka. Agencija za javne nabavke BiH, *Izvještaj o monitoringu postupaka javnih nabavki u 2014. godini* (Sarajevo: Agencija za javne nabavke, 2015), str. 1.

²⁰ Agencija za javne nabavke, *Izvještaj o monitoringu postupaka javnih nabavki u 2014. godini*.

²¹ "Zakon o javnim nabavkama", član 3.

3.2. Osim Agencije za javne nabavke, značajnu ulogu u procesu monitoringa javne nabavke igraju i druge institucije i organizacije, kao što su Ured za razmatranje žalbi, uredi za reviziju, interne kontrole i organizacije civilnog društva. Međutim, svi ovi akteri pate zbog ograničenog pristupa informacijama, manjka resursa i nedostajuće podrške od strane države. Posljedica je takvog stanja neadekvatan sistem monitoringa javnih nabavki. Stoga je otklanjanje identificiranih slabosti sistema monitoringa od izuzetne važnosti. Istovremeno, ulaganje neophodnih sredstava za jačanje ove vitalne komponente sistema javnih nabavki beznačajno je u odnosu na gubitke koje društvo trpi usljed neefikasnog monitoringa.

4. Pravna zaštita u javnim nabavkama²²

4.1. Ured za razmatranje žalbi (URŽ) je nezavisna institucija čiji je glavni zadatak rješavanje žalbi u postupku javnih nabavki.²³ Prema Zakonu o ministarstvima,²⁴ URŽ je samostalna upravna organizacija,²⁵ no, s obzirom na nadležnost u domenu rješavanja žalbi u postupcima javne nabavke, ova institucija ima određene elemente upravnog i sudskog organa. Činjenica da se ovakva vrsta institucije ne može označiti niti kao upravni niti kao sudski organ, govori u prilog tome da je neophodno definirati status URŽ-a kao kvazisudskog organa. Dodatno, a imajući u vidu značajnu ulogu URŽ-a u osiguranju pravičnog sistema javnih nabavki, neophodno je posebnim zakonom regulirati status ovog organa, imenovanje članova i trajanje mandata, sistematizaciju radnih mjesta, plaću zaposlenih, te druga važna pitanja.

4.2. Prema ZJN-u, pravo na žalbu u postupku javne nabavke ima "svaki privredni subjekat koji ima ili je imao interes za dodjelu ugovora o javnoj nabavci i koji učini vjerovatnim da je u konkretnom postupku javne nabavke bila ili je mogla biti prouzrokovana šteta"²⁶. No, u postupcima javnih nabavki ne štiti se samo privatni interes privrednih subjekata, već je nužno osigurati i zaštitu javnog interesa u nabavkama roba, usluga i radova za potrebe javnih institucija. No, ZJN nije predvidio da aktivnu legitimaciju za podnošenje žalbi u postupcima javnih nabavki imaju i specifični državni organi čiji je zadatak da štite javni interes, te je pristup pravnim lijekovima ograničen na privredne subjekte, odnosno privatni interes. Stoga, neophodno je osigurati da pravo na podnošenje žalbi, osim privrednih subjekata, imaju i javni organi kao što su Agencija za javne nabavke BiH, Tužilaštvo BiH i Konkurencijsko vijeće.

²² Za više detalja o ovoj temi, pogledati: Stanka Pejaković, *Analiza pravne zaštite u postupcima javne nabave u Bosni i Hercegovini* (Sarajevo: Analitika, 2015); Analitika – Centar za društvena istraživanja, *Preporuke za unaprjeđenje pravne zaštite u postupcima javne nabave u Bosni i Hercegovini* (Sarajevo: Analitika, 2015).

²³ "Zakon o javnim nabavkama", član 93, stav 8.

²⁴ "Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine", *Službeni glasnik BiH* 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09 i 103/09.

²⁵ Ibid., član 17, stav 1, tačka 26.

²⁶ "Zakon o javnim nabavkama", član 97.

Projekt "Otvorene javne nabavke u Bosni i Hercegovini" zajednički implementiraju Centar za istraživačko novinarstvo (CIN), Analitika - Centar za društvena istraživanja i Centar za zastupanje građanskih interesa (CPI).



Analitika - Centar za društvena istraživanja je nezavisna, neprofitna, nevladina organizacija, koja se bavi istraživanjem i razvojem javnih politika u širem smislu. Misija Analitike je da na osnovu kvalitetnih istraživanja i odgovarajuće ekspertize ponudi relevantne, inovativne i praktične preporuke usmjerene na promoviranje inkluzivnih i boljih javnih politika, kao i na ukupno unaprjeđenje procesa njihovog donošenja.

Hamdije Kreševljakovića 50, 71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina
 info@analitika.ba
 www.analitika.ba