

# Dvije strane medalje

Integritet ugovornih organa i  
ponuđača u javnim nabavkama



Open  
Society Fund  
Bosnia & Herzegovina



Fond  
otvoreno društvo  
Bosna i Hercegovina

# Dvije strane medalje

---

Integritet ugovornih organa i ponuđača u javnim nabavkama

*Ova publikacija je objavljena uz pomoć Fonda otvoreno društvo Bosne i Hercegovine.*

Izdavač:  
Agencija za razvoj preduzeća Eda, Banja Luka  
eda@edabl.org

Za izdavača:  
Zdravko Miović

Autori:  
Aleksandar Draganić  
Bojan Kovačević

Dizajn i kompjuterska priprema:  
Nenad Savković

Štampa:  
GRAFID d.o.o. Banja Luka

Za štampariju:  
Branislav Ivanković

ISBN:  
978-99955-53-25-8

Tiraž:  
200



# Dvije strane medalje

Integritet ugovornih organa i ponuđača u javnim nabavkama

# Sadržaj

1. Uvod	6
2. Javne nabavke u Bosni i Hercegovini	9
3. Korupcija u Bosni i Hercegovini	14
3.1. Opšte napomene o korupciji	15
3.2. Korupcija u javnim nabavkama	18
4. Projekat Dvije strane medalje – integritet ponuđača i ugovornih organa u javnim nabavkama	24
5. Integritet u javnim nabavkama – uloga ugovornih organa i ponuđača	26
5.1. Ugovorni organi	27
5.2. Ponuđači	33
SanseMaker	37
Upitnici	47
6. Unapređenje integriteta javnih nabavki – naučene lekcije	50

# 1. Uvod

Monitoring integriteta javnih nabavki koji u Bosni i Hercegovini provodi koalicija nevladinih organizacija na inicijativu Fonda otvorenog društva Bosne i Hercegovine, navršio je u drugu godinu. Naziv inicijative „Da javne nabavke postanu javne“ naglašava jasnu namjeru uključenih organizacija da se nivo transparentnosti i odgovornosti u provođenju postupaka javnih nabavki u BiH, podigne na znatno viši nivo u odnosu na postojeći. U prvom periodu provođenje monitoringa, fokus aktivnosti je bio na integritetu ugovornih organa, odnosno uočavanju obrazaca ponašanja ovih institucija u segmentu javnih nabavki. U drugom periodu monitoringa, čiji nalazi su predstavljeni ovom studijom, fokus je proširen i na obrasce ponašanja samih ponuđača, uz nastavak aktivnosti monitoringa ugovornih organa. Sam monitoring je predstavljao proces u kojem su aktivno učestvovalе sve organizacije učesnice (Agencija za razvoj preduzeća – Eda, Centar za istraživačno novinarstvo, Transparency International u BiH i Udruženje Tender), uz aktivnu koordinaciju Fonda otvorenog društva BiH.

Primjetno je da narušavanje integriteta u javnim nabavkama, a posljedično i sama korupcije, može nastati u svim fazama provođenja postupaka i procedura javnih nabavki. Istovremeno, ona može biti rezultat aktivnosti obje strane, kako ugovornog organa, odnosno javnog službenika, tako i privatne kompanije, odnosno ponuđača koji učestvuje u postupku javne nabavke. Uprkos ovakvoj realnosti, borba protiv korupcije se uglavnom vezuje za javni sektor, dok su aktivnosti njenog suzbijanja kod „nepoštenih ponuđača“, mnogo rjeđe. Stoga je bilo jako značajno da se identifikuju slučajevi narušavanja integriteta u vezi „nepoštenih ponuđača“, odnosno pojedinaca i kompanija koje takođe doprinose narušavanju integriteta cjelokupnog sistema javnih nabavki u BiH.



Kod više od polovine analiziranih ugovornih organa utvrđen je rizik koji se odnosi na netransparentnost, dok je u skoro svim ugovornim organima evidentirana loša priprema odnosno loša analiza potreba prilikom pokretanja postupka javnih nabavki. Diskriminacija ponuđača je i dalje praksa koja se pojavljuje u velikoj mjeri, a najčešći oblik diskriminacije ponuđača uočen je kod definisanja kvalifikacionih kriterijuma za ponuđače i definisanja tehničkih specifikacija predmeta nabavke. Interesantni su i nalazi koji se odnose na rizike u vezi sa konkurencijom na postupcima javnih nabavki, s tim da se svakako može reći da je manjak konkurencije (dostavljen mali broj ponuda, a često svega jedna) hroničan nedostatak javnih nabavki u BiH. Uočeni su i obrasci privida konkurencije, odnosno postupci u kojima se pojavljivao veći broj ponuđača koji su povezani, najčešće na bazi povezanosti kroz udjele. Veoma je interesantno da dosadašnjom analizom kroz monitoring integriteta ugovornih organa i ponuđača gotovo da nisu registrovani slučajevi sukoba interesa, iako je opšta percepcija javnosti i organizacija koje se bave ovim fenomenom da je sukob interesa sveprisutan u BiH, a iz čega se može zaključiti da je potreba unapređenja transparentnosti i politika sprečavanja sukoba interesa, izuzetno izražena.

Ispitivanje stavova ponuđača potvrdilo je pretpostavku da su i sami ponuđači svjesni sveprisutne korupcije u javnim nabavkama. Jedan od „finitih“ nalaza se svakako odnosi na određeni nivo „pristanaka“ predstavnika poslovne zajednice na ovakve obrasce, šta je vidljivo kroz mnogo veće naglašavanje potrebe za efikasnošću postupaka, nego za transparentnošću i zakonitošću. Takođe, vidljivo je i da ponuđači još uvijek nemaju dovoljno razvijene unutrašnje kapacitete za učešće u postupcima javnih nabavki, odnosno bolje korišćenje prilika koje se nude na ovom, specifičnom tržištu.

## *2. Javne nabavke u Bosni i Hercegovini*

Novi Zakon o javnim nabavkama BiH usvojen je u maju 2014. godine, a njegova primjena je počela u novembru 2014. godine. Zakonom su utvrđeni pravila i postupci javnih nabavki, definisani prava, obaveze i postupci pravne zaštite učesnika u javnim nabavkama, te utvrđene nadležnosti institucija nadležnih za praćenje primjene Zakona.

Institucije nadležne za praćenje primjene Zakona i podzakonskih akata su Agencija za javne nabavke BiH (AJN) i Kancelarija za razmatranje žalbi BiH (KRŽ). Sistem nadzora nad okvirom javnih nabavki definiše ulogu Savjeta ministara kao tijela koje je zaduženo za rad i rezultate AJN, te Parlamentarne skupštine BiH kao tijela kojem odgovaraju članovi KRŽ. AJN je u obavezi da redovno, najčešće putem godišnjih izvještaja o radu i izvještaja o broju provedenih javnih nabavki, informiše Savjet ministara BiH o funkcionisanju sistema javnih nabavki u zemlji. Istovremeno, godišnji izvještaji o radu KRŽ se razmatraju od strane predstavnika Parlamentarne skupštine BiH.

AJN je savjetodavni organ sa sjedištem u Sarajevu i ima dvije filijale, u Banjoj Luci i Mostaru, koje nemaju status pravnog lica. Uloga AJN je da osigura pravilno provođenje ZJN i za ostvarivanje te uloge utvrđene nadležnosti predlaganja izmjena i dopuna ZJN i pratećih podzakonskih akata, unapređenje informisanosti ugovornih organa i dobavljača o propisima, objavljivanje priručnika i uputstava, kao i izrada i ažuriranje standardnih obrazaca i modela, pružanje tehničke i savjetodavne pomoći i ugovornim organima i dobavljačima, uspostava sistema za praćenje ugovornih organa u vezi s primjenom ZJN, prikupljanje, analiza i objavljivanje informacija u vezi s postupcima javnih nabavki i dodijeljenim ugovorima o javnim nabavkama, razvijanje elektronskog informacionog sistema, objavljivanje informacija u vezi s obukom, te podnošenje godišnjih izvještaja Savjetu ministara Bosne i Hercegovine. Najznačajniji instrumenti AJN-a su praćenje ugovornih organa u vezi sa primjenom ZJN, te davanje mišljenja o konkretnim postupcima. Međutim, nadzorna uloga AJN je u potpunosti zapostavljena, a mišljenja AJN-a nemaju obavezujući karakter.

U postupcima javnih nabavki u BiH, ugovorni organi koji provode postupke javne nabavke imaju status prvostepenog organa, pa se tako eventualne žalbe na provedbu procedure javne nabavke ulažu najprije ugovornom organu kao prvostepenoj instanci. Ukoliko ugovorni organ odbije ili odbaci žalbu, automatski je šalje pred drugostepeni organ, odnosno KRŽ.

KRŽ je kolegijalni izvršni organ, samostalna i nezavisna institucija, za rješavanje drugostepenih žalbenih postupaka u javnim nabavkama dok su njegove odluke konačne i izvršne. Sjedište mu je u Sarajevu, a ima dvije filijale, u Mostaru i Banjoj Luci,



koje nemaju status samostalnih pravnih lica. Stranka koja je nezadovoljna rješenjem KRŽ-a na raspolaganju ima pravni lijek, ali u upravnom sporu pred Sudom BiH, kojeg pokreće tužbom.

U pogledu institucionalnog uređenja i pravnog okvira, Zakon o javnim nabavkama iz 2014. godine je u velikoj mjeri usklađen sa zakonodavstvom EU iz 2004. godine ali ne i sa zakonodavstvom EU iz 2014. godine. Najveća zamjerka u vezi usklađenosti sa EU principima se odnosi na postojanje preferencijalnog tretmana domaćeg, te neusklađenost sa Direktivom 2014/24/EU o javnim nabavkama te Direktivom 2014/23/EU o dodjeli koncesionih ugovora i Direktivom 2014/25/EU o nabavkama ugovornih organa u oblasti vodoprivrede, energetike, transporta i poštanskih usluga. Važnije je međutim napomenuti da je primjena zakona daleko od EU prakse. Činjenica je i da su principi javnih nabavki uveliko ugroženi u dosadašnjem sistemu javnih nabavki.

Ukupna vrijednost zaključenih ugovora, za period 01.01 – 31.12. 2017. godine u Bosni i Hercegovini, je iznosila 2.199.295.525,72 KM, što predstavlja pad od 8,4 % u odnosu na 2016. godinu, kada je ukupna vrijednost zaključenih ugovora iznosila 2.382.987.203,21. KM. Kada posmatramo podatke o javnim nabavkama za period 2012 – 2017. godinu, vidljiv je njihov pad sa 12,95 u 2012. godini na 7,02 procenata učešća u bruto društvenom proizvodu (BDP) BiH za 2017. godinu. Krajem 2017. godine su registrovana 2390 ugovorna organa u okviru web informacionog sistema za izvještavanje o provedenim postupcima (E-nabavke). To je povećanje njihovog broja od oko 4,2% u odnosu na 2016. godinu kada ih je bilo 2290. Još uvijek ostaje neregistrovan značajan broj subjekata koji podliježu primjeni ZJN, ali se procjenjuje da je vrijednost njihovih nabavki relativno mala. Posmatrajući izdatke za javne nabavke, najveći iznos za javne nabavke je izdvojen na području Federacija BiH – 1.186.527.206,39 KM (53,95 %). Istovremeno, ovaj iznos u Republici Srpskoj je iznosio 791.881.658,81 KM (36,00 %) a u Brčko distriktu 28.414.436,58 KM (1,29 %). Iznos za javne nabavke na državnom nivou je iznosio 192.472.223,94 KM (8,76 %). Podaci o izdvajanjima za javne nabavke na kantonalnom nivou, te jedinicama lokalne samouprave i javnim institucijama i preduzećima u BiH i dalje nisu javno dostupni. Vrijednost dodijeljenih ugovora u otvorenom postupku u 2017. godini je iznosila 1.353.561.904,44 KM, odnosno 61,54 % od svih dodijeljenih ugovora u 2017. godini. Vrijednost zaključenih ugovora putem pregovaračkog postupka tokom 2016. godine iznosila je 207.364.642,45 KM odnosno 9,43 % od svih ugovora.

Generalno, BiH i dalje ima jako velikih problema sa sistemom javnih nabavki. Iako se u zvaničnim izvještajima prethodnih godina navodi da je zemlja ostvarila određeni

nivo pripremljenosti, činjenica je da još uvijek nije došlo do značajnijeg usklađivanja sa zakonodavstvom EU iz 2014. godine u ovoj oblasti. Istovremeno, jako malo je učinjeno u vezi sa suzbijanjem korupcije u procesu javnih nabavki. Takođe, ako se posmatra Izvještaj o napretku BiH 2018. godinu, može se zaključiti da javne nabavke više nisu značajan prioritet u očima EU administracije. Naime, javne nabavke se više ne tretiraju kao zasebno poglavlje u okviru izvještaja, već se njima posvećuje jedan mali dio u okviru reforme javnih finansija. Tako se u izvještaju navodi da *Postoje značajni nedostaci u pogledu mehanizama interne kontrole institucija na svim nivoima, što sistem čini osjetljivim na neefikasnost i gubitke, posebno u oblasti javnih nabavki. Ministarstva finansija na različitim nivoima nemaju administrativne kapacitete za dalje provođenje reformi upravljanja javnim finansijama.* U istom izvještaju još stoji da *Ne postoje propisi kojima se uređuje pitanje lobiranja, a kapaciteti za vršenje kontrola u oblasti javnih nabavki i dalje su slabi. Država bi trebala uvesti potpuno funkcionalan sistem e-nabavki kako bi se unaprijedila transparentnost i smanjile mogućnosti za zloupotrebu.* Kada se govori o borbi protiv korupcije i primjeni zakona u ovoj oblasti, navodi se i to da *Kapaciteti za istraživanje ekonomskog, finansijskog kriminala i kriminala vezanog za javne nabavke su i dalje slabi i potrebno ih je znatno unaprijediti u pogledu brojnosti, nivoa specijalizovanosti i opremljenosti. Policija i pravosudni organi trebaju se dodatno specijalizovati.*

Međutim, da su javne nabavke i dalje oblast koja zahtjevaju pažnju govori i monitoring izvještaj o principima javne administracije koji su pripremili eksperti SIGMA programa.<sup>1</sup> Naime, i dalje su postojanje preferencijalnog tretmana domaćeg, te neusklađenost sa Direktivom 2014/24/EU o javnim nabavkama, te Direktivom 2014/23/EU o dodjeli koncesionih ugovora i Direktivom 2014/25/EU o nabavkama ugovornih organa u oblasti vodoprivrede, energetike, transporta i poštanskih usluga najveće zamjerke postojećem sistemu javnih nabavki u Bosni i Hercegovini.

---

<sup>1</sup> Monitoring izvještaj OECD SIGMA o principima javne uprave, novembar 2017 (<http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-Bosnia-and-Herzegovina.pdf>)



Sistemska rješenja u oblasti javnih nabavki koja još nisu institucionalizovana u BiH

Kada je u aprilu 2016. godine donesen novi paket propisa o javnim nabavkama u EU, promovisanje učešća malih i srednjih preduzeća (MSP) naglašeno je kao jedan od pet glavnih aspekata reforme javnih nabavki. Ovi propisi su svakako naslonjeni na Direktivu 2014/24/EU o javnim nabavkama i mjere koje su definisane u okviru nje:

- Ugovornim organima se preporučuje da podijele ugovore na lotove i tako postupke prikupljanja ponuda učine dostupnijim za MSP;
- Promet koji se traži za učešće u postupku prikupljanja ponuda ograničava se, čime se omogućava učešće većeg broja MSP i preduzeća koja po prvi put učestvuju u javnim nabavkama;
- Uslovi u pogledu dokumentacije potrebne za učestvovanje u postupku javne nabavke značajno su smanjeni i pojednostavljeni;
- Obavezna primjena elektronskog postupka javne nabavke omogućava da MSP u potpunosti iskoriste prednosti Digitalnog zajedničkog tržišta i dovešće do poboljšanja efikasnosti.

Suzbijanje korupcije u javnim nabavkama, na prvi pogled, trebalo bi da bude primarno zadatak ugovornih organa i ponuđača, odnosno poslovnih subjekata koja učestvuju u postupcima javnih nabavki. Po logici stvari i slovu zakona, ugovorni organi bi trebalo da nabavljaju najbolji kvalitet za najpovoljniju cijenu, a ponuđači da jedni drugima konkurišu upravo ovim karakteristikama. Država bi trebalo da stvara uslove za neometano tržišno takmičenje, a ponuđači u postupcima javnih nabavki da alarmiraju na pojavu distorzija koje umanjuju šanse da njihove ponude budu odabrane na osnovu kriterijuma koji nisu navedeni u tenderskoj dokumentaciji.

# 3. Korupcija u Bosni i Hercegovini

### 3.1. Opšte napomene o korupciji

---

Korupcija predstavlja veoma ozbiljan društveni problem koji ima negativne posljedice na cjelokupan razvoj društva. Raširena korupcija u nekoj zemlji znači da se sredstva namijenjena za javne poslove i javnu potrošnju preusmjeravaju u privatne džepove. U takvim zemljama je ekonomski rast zanemariv, dok su javne usluge loše i na jako niskom nivou. Istovremeno, sama korupcija dovodi do pojave velikih razlika u ekonomskom statusu pojedinca i porodica, promovišući rast nejednakosti u cjelokupnom društvu. Može se svakako reći da u društvima sa korupcijom ne napreduju najbolji već “najkorumpiraniji”. Korupcija je bila sveprisutna u kompleksnim društvima, od starog Egipta, Izraela, Grčke i Rima do današnjih dana. Ona je bila prisutna i u diktatorskim i demokratskim društvima, kao i u feudalnim, kapitalističkim i socijalističkim privredama. Sveprisutnost, postojanost i “žilavost” korupcije ukazuje da se ona ne može tretirati kao disfunkcija koja se može svesti na koristoljubivu ljudsku akciju dok su pojedina društva u većoj ili manjoj mjeri bila izložena određenom stepenu korupcije.

Kada govorimo o definiciji korupcije, najčešće se pominje ona u kojoj se “korupcija karakteriše kao nastojanje da se bogatstvo ili moć steknu nezakonitim sredstvima - lična dobit na javni račun”. Često se navodi da korupcija predstavlja svaki oblik zloupotrebe položaja i ovlašćenja radi lične ili grupne koristi, bilo da se radi o javnom ili privatnom sektoru. Tako se korupcija može pojaviti u školama ukoliko se određeni nastavnik ili profesor bavi “nečasnim radnjama” i prodaje ocjene đacima koji to nisu zaslužili. U užem smislu, korupcija je zloupotreba položaja i kršenje zakona zbog pribavljanja određene, najčešće, materijalne koristi. Korupcija označava postupak u kojem najmanje dvije osobe nedopuštenom razmjenom radi ostvarivanja lične koristi postupaju na štetu javnog interesa, kršeći moralne i pravne norme. U pravnom smislu, korupcija (lat. *corruptus* – uništiti, pokvariti, lomiti, kidati) predstavlja krivično djelo zloupotrebe položaja ili ovlašćenja od strane osobe ili osoba koje vrše javnu funkciju u upravi, sudskoj vlasti, privredi, politici, školstvu, zdravstvu, itd, radi sticanja materijalne ili nematerijalne koristi koja nema pravno uporište.

Korupcija predstavlja sticanje lične dobiti na osnovu zloupotrebe javne funkcije i položaja. Generalno, ona zavisi od nekoliko faktora kao što su korist koja se pribavlja kroz samu korupciju, cijena koja se plaća za uslugu koja je predmet korupcije, vjerovatnoća detekcije jedne koruptivne transakcije ili događaja, te veličina kazne koja očekuje strane u koruptivnoj transakciji ili događaju. Ne postoji ništa što bi uticalo na pojavu korupcije, osim vjerovatnoće detekcije koruptivnog posla i visine sankcija za



takvo ponašanje. Znači, u svakom javnom poslu gdje pojedinac vrši određenu javnu funkciju postoji mogućnost da se pojavi korupcija ukoliko se za to stvore određene pretpostavke.

Generalno, uzroci korupcije se mogu posmatrati iz više uglova te mogu biti pravni, politički, institucionalni i ekonomski. Kada govorimo o pravnim uzrocima korupcije, govorimo o nekonzistentnosti pravnih propisa, odsustvu adekvatnog ili potpunog funkcionisanja sektora pravde (sudova i tužilaštava), te objektivnog mjerenja i nadzora njihovog rada. Generalno, može se reći da je ovo jedan od značajnijih uzroka za pojavu korupcije u BiH. Politički uzroci korupcije su odlika skoro svih tranzicionih zemalja, pa tako i BiH. Naime, ovdje se najčešće govori o postojanju neformalnih centara moći, načinu na koji funkcionišu i na koji se finansiraju političke stranke, te velikom javnom sektoru odnosno raspoređivanju velikog dijela BDP-a od strane države u uslovima nedotatka mehanizama odgovornosti. Politički uzroci korupcije idu „ruku pod ruku“ sa institucionalnim uzrocima korupcije koji se manifestuju u nekvalitetnoj organizacionoj strukturi institucija, administrativnim postupcima koji omogućavaju koruptivne radnje, nedostatku unutrašnje i vanjske kontrole administracije i administrativnih postupaka, te nekompetentnosti institucija koje su sačinjene od neadekvatnih javnih službi, u kojima se zapošljavanje obavlja po kriterijima stranačke pripadnosti, nepotizma, umjesto po kriterijima stručnosti i profesionalizma. Na kraju, treba navesti i same ekonomske uzroke korupcije kao što su netransparentna transformacija vlasništva (privatizacijska pljačka), pretjerana, neadekvatna i nedobronamjerna intervencija države u privredu, te nepoštivanje tržišnih zakonitosti.

Može se reći da su svi navedeni uzroci u većoj ili manjoj mjeri odgovorni za postojeće stanje korupcije. Naime, prema Indeksu percepcije korupcije organizacije Transparency International za 2018, BiH je dobila ocjenu 38, na skali od 0 do 100, gdje 0 predstavlja najviši nivo percipirane korupcije, dok 100 predstavlja najniži nivo korupcije. Samim tim, zemlja se nalazi se na 89. mjestu, od ukupno 180 zemalja uključenih u istraživanje, dok samu poziciju na navedenoj listi dijeli sa Indonezijom, Šri Lankom i Svazilendom.

Posljedice korupcije za jedno društvo su zastrašujuće. Tako na primjer korupcija ima diskrimirajući efekat na one osobe koje nisu uključene u koruptivne radnje, pa se često dešava da se putem korupcije obezbjeđuje lakši pristup određenim javnim uslugama i poslovima pojedincima dok se većina diskriminiše. Korupcija često dovodi do nepovjerenja građana u zakone i vlast, negativno utiče na ekonomski



razvoj, potiče društvenu i individualnu nejednakost, te negativno utiče na društvenu stabilnost i opštu socijalnu sigurnost. Posljedice korupcije se mogu svrstati u 4 grupe: političke, ekonomske i socijalne, te posljedice kršenja ljudskih prava. Političke posljedice korupcije su takve da imaju vrlo negativan efekat na odnos povjerenja između političara i građana na način da ugrožavaju kredibilitet demokratskih institucija. Korupcija direktno negira demokratiju, jer raskida vezu povjerenja između građana i političke elite, koja bi ih trebala pravedno i savjesno zastupati. Korupcija ugrožava nivo morala u političkom odlučivanju, stabilnost i povjerenje u institucije i podiže stepen nezadovoljstva građana. U uslovima nefunkcionisanja pravne države, korupcija postaje jedan od regulatora društvenog i ekonomskog sistema. Ekonomske posljedice korupcije su takve da ugrožavaju sigurno investiranje i funkcionisanje samog tržišnog mehanizma. Djelovanje i poslovanje koje podliježe korupciji dovodi do gubitka budžetskih sredstava kroz neracionalnu potrošnju, čime se smanjuje efikasnost javnih službi i njihovih usluga. Ekonomski razvoj u principu stagnira jer nema stranih, ali i domaćih, ulaganja. Generalno, korupcija obeshrabruje stvaralaštvo i preduzetništvo, te potiče mlade i talentovane ljude da napuste zemlju u potrazi za “svojom prilikom”. Na kraju treba napomenuti da korupcija pogoduje razvoju “sive ekonomije” a time i smanjenju poreskih prihoda kojima se finansira država. Direktno socijalne posljedice korupcije jesu povećanje siromaštva, što najviše pogađa najslabije i nezaštićene, uzrokujući porast nejednakosti među građanima, što doprinosi opštem osjećaju nesigurnosti i nezadovoljstva. Korupcija ima izuzetno štetne posljedice po živote ljudi koji žive u siromaštvu, jer umanjuje njihove neto prihode, povećava stopu nezaposlenosti, deformiše politike, programe i strategije čiji je cilj da zadovolje potrebe siromašnog stanovništva. Bez obzira o kojem koruptivnom djelu je riječ, ono uvijek predstavlja negiranje jednakopravnosti i nediskriminacije građana, kao temeljnih principa na kojima počiva cjelokupan sistem ljudskih prava. Kada je korupcija široko rasprostranjena, građani nemaju pristup pravdi, nemaju sigurnost i ne mogu zaštititi svoja sredstva za život. Stoga, borba protiv korupcije od ključne je važnosti za poštovanje i zaštitu ljudskih prava građana u svakoj državi. Korupcija podržava diskriminaciju u svim sferama života, uskraćuje prihode ranjivim osobama i sprječava ljude u konzumiranju njihovih građanskih, političkih, socijalnih, ekonomskih i kulturnih prava.

## 3.2. Korupcija u javnim nabavkama

*Javne nabavke su najznačajnija ekonomska aktivnost države, ali se istovremeno, s pravom, smatraju i ekonomskom aktivnošću najranjivijom na korupciju. U rijetko kojoj oblasti djelovanja vlada postoji toliki broj interakcija između različitih subjekata javnog i privatnog sektora i toliki broj mogućnosti da se značajan dio javnih resursa „skrene“ sa namijenjene putanje<sup>2</sup>, uglavnom u privatne džepove.*

Korupcija u obliku mita ili druge vrste zloupotrebe javnih ovlaštenja za ličnu korist, predstavlja značajnu prepreku za ravnopravno učešće ponuđača u postupcima javne nabavke. Široko zastupljeno mišljenje među poslovnom zajednicom jeste da su političke i lične veze jedan od presudnih faktora za dobijanje poslova na javnim nabavkama. Povjerenje u sistem javnih nabavki je na veoma niskom nivou, kao i u mehanizmi sankcionisanja nepravilnosti. Tek bi mali broj privrednika prijavio korupciju ili neodgovorno trošenje javnih sredstava, dok većina ne vjeruje da bi pokušaj borbe protiv korupcije urodio plodom. Može se reći da postoji određeni stepen tolerancije ili prihvatanja korupcije kao dozvoljenog ponašanja, što može otežati napore u borbi protiv korupcije. Novac koji se putem javnih nabavki ulaže u javni sektor predstavlja značajnu poslovnu priliku za ponuđače, no te se prilike često mogu realizovati jedino stvaranjem političkih ili ličnih veza koje dovode do sklapanja poslova, ili učestvovanjem u koruptivnim radnjama. Takva pravila igre stavljaju kompanije pred izbor da li pristati na korupciju ili riskirati opstanak na tržištu. U određenoj mjeri, korupcija može postati opšteprihvaćeni obrazac djelovanja, o čemu svjedoči i široko rasprostranjena percepcija da su, zbog nepovjerenja u fer i pravično provođenje postupaka javnih nabavki, kao i nepovjerenja u mehanizme sankcioniranja nezakonitog ponašanja, privatne firme uglavnom prisiljene da prihvate korupciju kao normalnu pojavu u poslovanju, ili u krajnjem slučaju, kao nužno zlo.

### 3.2.1. Principi javnih nabavki i borba protiv korupcije

Regulisanje postupaka javnih nabavki ima više ciljeva. Pored borbe protiv korupcije, stvaranja uslova za nesmetan promet robe i usluga, doprinos razvoju privrede, može se reći da je možda prvi i osnovni cilj onaj koji je promovisan kroz načelo efikasnosti i ekonomičnosti upotrebe javnih sredstava. Ukoliko se navedeno načelo tretira kao osnovno, „ciljno“ načelo, sva ostala načela predstavljaju sredstva za ostvarenje istog. Naime, kao najvažnije za ostvarenje načela efikasnosti i ekonomičnosti nameće se obezbjeđenje konkurencije među ponuđačima. Tako u najširoj mogućoj konkurenciji (podrazumijeva što veći broj ponuđača

<sup>2</sup> [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/integrity-in-publicprocurement\\_9789264027510-en#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/integrity-in-publicprocurement_9789264027510-en#page1)



u konkretnom slučaju), ugovorni organ će dobiti najpovoljnije ponuđene uslove za realizaciju konkretnog ugovora o javnoj nabavci. S druge strane, konkurencija među ponuđačima se ostvaruje dosljednim poštovanjem načela transparentnosti postupka javne nabavke (da se svim potencijalnim ponuđačima omogući pristup informacijama od značaja za realizaciju javne nabavke) i načela jednakosti ponuđača (da nijedan od ponuđača nema više informacija i prava od drugog ponuđača).

### Načelo efikasnosti i ekonomičnosti

Efikasnost predstavlja pravovremenu i kvalitetnu realizaciju konkretnog ugovora o javnoj nabavci i od velikog je javnog značaja, jer od iste zavisi kako će svoje djelatnosti obavljati ugovorni organi i kako će, samim tim, biti zadovoljene potrebe građana i pri-vrede. Svakako da neadekvatnost predmeta nabavke za koji se opredijeli ugovorni organ može da ugrozi i obavljanje poslova koji su u nadležnosti ugovornog organa, a samim tim, i zadovoljenje potreba. Tako će neadekvatna medicinska sredstva ugroziti zdravlje i živote pacijenata u zdravstvenim ustanovama koje su ugovorni organi, nekvalitetni rezervni dijelovi mogu ugroziti rad opreme i postrojenja u okviru energetskeg sistema što može da dovede u pitanje uredno snabdijevanje električnom ili toplotnom energijom itd. Međutim, neadekvatnost predmeta nabavke ne mora da se ispoljava samo u kroz nabavku nečega što je lošijeg kvaliteta od realnih potreba jednog ugovornog organa, već i kroz nabavku onoga što po kvalitetu i obimu prevazilazi te potrebe. Tako, recimo, nabavka opreme za koju ugovorni organ nema obučene kadrove za korišćenje i održavanje, a koja nije realno potrebna naručiocu ili opreme koju će ugovorni organ vrlo rijetko koristiti, svakako, čini takvu opremu neefikasnom jer zahtjeva dodatno vrijeme za obuku kadrova i potrebu za održavanjem i skladištenjem opreme koja se gotovo ne koristi.

Naplatne kućice koje niko ne koristi

Tokom 2012. godine provedena je nabavka kućica za naplatu putarina na autoputu Banja Luka-Gradiška u vrijednosti od 2.100.000 KM. Imajući u vidu da je u tom periodu došlo do izmjena zakona o putevima, ove kućice nikada nisu naplatile niti jednu marku, jer su nove zakonske odredbe definisale da se ne može provoditi naplata putarina na magistralnim i regionalnim putevima. Ono što je još interesantnije je i činjenica da su iste kućice uklonjene tokom 2018. godine i za čije uklanjanje je raspisana nova javna nabavka u vrijednosti od oko 1,5 miliona KM.

**Izvor:** Koalicija *Da javne nabavke budu javne*

Ekonomičnost podrazumjeva što manji utrošak javnih sredstava prilikom nabavke dobara, usluga ili radova za potrebe ugovornog organa. Taj element konkretnog načela se, prije svega, ostvaruje kroz najnižu cijenu kao kriterijum za rangiranje ponuda, kao i kroz ponuđenu cijenu kao element kriterijuma ekonomski najpovoljnija ponuda. Dakle, od velikog značaja za ugovorni organ je da cijene u ponudama budu što niže, na šta i se u značajnoj mjeri može uticati pravilnim planiranjem javne nabavke i obezbeđenjem što šire konkurencije među ponuđačima. Međutim, za ostvarenje ekonomičnosti važni su i drugi elementi kriterijuma ekonomski najpovoljnija ponuda koji se, po svom ishodu, mogu predstaviti kao utrošak javnih sredstava (uslovi plaćanja, tekući troškovi i troškovna ekonomičnost). Takođe, veoma je važna i faza realizacije ugovora o javnoj nabavci, u kojoj se ne smije dozvoliti nezakonito povećanje cijene (prije svega zaključenjem aneksa ugovora o javnoj nabavci protivno odredbama zakona), kao i nastanak troškova koji će podrazumijevati dodatno trošenje javnih sredstava. Na primjer, ukoliko ugovorni organ toleriše kašnjenje ponuđača u izvršenju ugovornih obaveza po ugovoru o održavanju određene opreme, to može prouzrokovati ozbiljan kvar iste, što će s druge strane, dovesti do potrebe za nabavkom nove opreme i, samim tim, većih troškova za ugovorni organ. Takođe, izbor predmeta nabavke koji realno nije potreban naručiocu i to ne samo kao izbor vrste predmeta u fazi planiranja javne nabavke, već i kao korišćenje „prejakih“ tehničkih specifikacija u samoj konkursnoj dokumentaciji, svakako dovodi do nepotrebne potrošnje javnih sredstava koja su mogla da budu iskorišćena na adekvatniji način i da tako zadovolje realne potrebe ugovornog organa. Ekonomičnost je u takvim slučajevima itekako obesmišljena.

Nejasni razlozi za povećanje procjenjene vrijednosti za više od 50% Uprava za ceste Hercegbosanske županije je raspisala javnu nabavku za redovno održavanje županijskih cesta u 2019. godini, sa procjenjenom vrijednošću od 455.000 KM. Sama javna nabavka je diskutabilna sa aspekte procjene vrijednosti jer je istovjetni ugovor za 2018. godinu iznosio 297.000 KM a dobila ga je firma Ceste d.d. iz Mostara. Ista firma je bila izvođač radova za navedene nabavke u 2016. i 2017. godini. Stoga se može reći da je nabavkom došlo do narušavanja principa efikasnosti i ekonomičnosti s obzirom na samu procjenjenu vrijednost predmetne nabavke.

**Izvor:** Koalicija *Da javne nabavke budu javne*

## Obezbjeđivanje konkurencije

Gotovo da ne postoji dilema kako u teoriji, tako i kod onih koji neposredno provode postupke javnih nabavki, da široka konkurencija, odnosno što veći broj ponuđača i podnesenih ponuda, doprinosi da ponuđeni uslovi realizacije konkretnog ugovora o javnoj nabavci budu povoljniji za ugovorne organe. Na taj način se, prije svega, ostvaruje načelo efikasnosti i ekonomičnosti upotrebe javnih sredstava. Naime, izbor predmeta nabavke i njegovih tehničkih specifikacija koji će, sa jedne strane, zadovoljiti realne potrebe ugovornog organa (u smislu poslova koje obavlja), a sa druge strane omogućiti što širu konkurenciju, istovremeno će predstavljati i najbolji garant ostvarenja načela efikasnosti i ekonomičnosti.

Sve manje konkurencije u javnim nabavkama u BiH

Posljednji zvanični podaci Agencije za javne nabavke za 2017. godinu ukazuju da je prosječan broj prihvatljivih ponuda u otvorenim postupcima iznosio 1,75<sup>3</sup>, dok je prije samo 5 godina prosječan broj prihvatljivih ponuda iznosio 3,2. Ovo smanjenje konkurencije odnosno broja ponuda na tenderima se dešava iako se transparentnost samih postupaka značajno unaprijedila. Važno je naglasiti da je trend je prisutan od donošenja novog zakona, gdje je za odabir najboljeg ponuđača potrebna samo jedna validna ponuda.

Osnovni razlozi se mogu identifikovati kroz:

- „Skrojene“ tehničke i druge karakteristike predmeta nabavke,
- „Skrojeni“ tehnički i/ili finansijski uslovi na strani ponuđača (referens lista, posjedovanje određenih certifikata,
- Podkriterijumi za ocjenu ponuda kod kriterijuma ekonomski najprihvatljivije ponude se u značajnoj mjeri odnose na nefinansijske aspekte (npr. rokove isporuke i/ili plaćanja i dr.).
- Nerealno visoki zahtjevi u pogledu garancija.

Izvor: Koalicija Da javne nabavke budu javne

3 Izvor: Agencija za javne nabavke BiH.

## Transparentnost postupka javne nabavke

Načelo transparentnosti postupka javne nabavke je svakako od presudnog značaja za ostvarenje ciljeva javnih nabavki. Samo objavljivanje svih relevantnih podataka o postupku javne nabavke na način koji će omogućiti svim zainteresovanim licima da budu upoznati sa istima, može da doprinese efikasnom i ekonomičnom sprovođenju tog postupka (kroz obezbjeđenje što šire konkurencije), ali i borbi protiv korupcije. Svakako da je transparentnost načelo koje omogućava i efikasnu reviziju svrsishodnosti javnih nabavki, jer ukoliko je ugovorni organ u obavezi da javno objavljuje planove javnih nabavki, tenderske dokumentacije i sve oglase i obaveštenja u postupku javne nabavke, podrazumjeva se da će i organizacijama civilnog društva, medijima i nadležnim državnim organima biti olakšano da se uvjere u svrsishodnost onoga što se nabavlja za potrebe ugovornih organa. Nekada je potrebno i više mehanizama od onih koji su predviđeni propisima koji bliže uređuju sistem javnih nabavki, da bi se utvrdili motivi kojima se ugovorni organ rukovodio prilikom odabira predmeta javne nabavke, kao što su zahtjevi za pristup informacijama.

Da javne nabavke budu javne

Cilj projekta *Da javne nabavke budu javne* je da se putem namjenski razvijene metodologije monitoringa procesa pripreme, raspisivanja tendera i ugovaranja, kroz posmatranje konkretnih javnih nabavki u realnom vremenu, izvrši rano otkrivanje i dokumentovanje nepravilnosti/zloupotreba u posmatranim nabavkama, te da se stvore odgovarajuće baze slučajeva sa svim karakterističnim detaljima, kao sadržaj za dalje djelovanje prema nadležnim institucijama i javnosti.

Prema nalazima tog projekta, postupanja ugovornih organa po zakonima o slobodi pristupa informacijama, ne prate dovoljno pozitivne trendove objavljivanja informacija na Portalu. Tako je tim istraživača Transparency International-a u periodu 01.01. – 30.09.2018. podnio ukupno 188 zahtjeva za slobodan pristup informacijama ugovornim organima različitih nivoa. Od toga, podneseno je: 133 zahtjeva za dostavom informacija za dalje praćenje odabranih postupaka javnih nabavki, 52 zahtjeva za dostavom plana javnih nabavki i 3 zahtjeva za dostavom Tenderske dokumentacije. Zbog neblagovremenog postupanja ugovornih organa, u istom periodu je podneseno 74 urgencije, i to: 52 za dostavom informacija za dalje praćenje odabranih postupaka javnih nabavki, i 22 za dostavom plana javnih nabavki.

Kako određeni broj ugovornih organa nije postupao ni po dostavljenim urgencijama, podneseno je takođe: 17 žalbi zbog ćutanja uprave, 13 žalbi/prigovora, 10 zahtjeva za vršenjem inspekcijuskog nadzora, te 4 zahtjeva za dostavom upravnog akta.



## Jednakost ponuđača

Jednak položaj svih ponuđača, promovisan kroz načelo jednakosti ponuđača, znači jednak tretman prema svakom od ponuđača u svakoj od faza postupaka javne nabavke. To se, prije svega, odnosi na informacije koje su od značaja za sprovođenje postupka javne nabavke, i to tako što ugovorni organ ne smije nijednom ponuđaču da saopšti ono što nije saopštio drugim ponuđačima. Takvu obavezu ugovorni organ ima ne samo u postupku javne nabavke, već i u fazi pripreme istog, odnosno izrade plana nabavki, kao i tenderske dokumentacije. Takođe, prilikom preduzimanja određenih radnji u postupku javne nabavke, ugovorni organ je dužan da postupa u istim situacijama na isti način nezavisno od toga ko je ponuđač ili zainteresovano lice kao potencijalni ponuđač. Naročito je u cilju ostvarenja svrsishodnosti javne nabavke važno da u fazi istraživanja tržišta, prije planiranja javne nabavke i sastavljanja tehničkih specifikacija, ugovorni organ prikupi informacije na jednak način od svih potencijalnih ponuđača za koje zna da mogu da realizuju konkretnu javnu nabavku (u mjeri u kojoj je to moguće) ili da javno pozove sve takve ponuđače da se izjasne o tome šta smatraju najadekvatnijim predmetom javne nabavke i najoptimalnijim karakteristikama istog imajući u vidu konkretne realne potrebe ugovornog organa. Pri tome, ugovorni organ mora da obrati posebnu pažnju na to da izbjegne favorizovanje nekog od potencijalnih ponuđača što će postići time što će svaku informaciju koju dobije istraživanjem tržišta dodatno provjeravati kako preko javno dostupnih informacija, tako i kroz saradnju sa kolegama koji sprovode nabavke kod drugih ugovornih organa, a i kroz pitanja koja se mogu postavljati stručnim udruženjima ili ekspertskim insitucijama (fakultetima, na primjer).

I dalje prisutna „diskriminacija“ kod licenciranja za poslove niskogradnje

JP Putevi Republike Srpske su pokrenule otvoreni postupak nabavke unapređenja putne infrastrukture u jedinici lokalne samouprave Petrovo sa procjenjenom vrijednošću od 341.880,34 KM (bez PDV-a).

U okviru ove nabavke je evidentno da je narušen princip nediskriminacije i jednakog tretmana definisanjem „diskriminirajućih“ uslova u vezi tehničke i profesionalne sposobnosti zbog samog korištenja zahtjeva za certifikatima koji nisu standardizovani/propisani. Naime, od potencijalnog ponuđača se traži da u okviru obrazovnih i profesionalnih kvalifikacija i kvalifikacije njegovog rukovodnog osoblja dostavi ovjerenu kopiju licence koju izdaje Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju epublike Srpske. Ovo svakako nije u skladu sa zahtjevima za jedinstvenim tržištem javnih nabavki na kojima počiva sam sistem i zakon javnih nabavki u BiH.

**Izvor:** Koalicija *Da javne nabavke budu javne*



## 4. Projekat Dvije strane medalje – integritet ponuđača i ugovornih organa u javnim nabavkama

Polazeći od značaja javnih nabavke s jedne strane, te djelimično opisanog stanja javnih nabavki u BiH s druge, Fond otvoreno društva BiH je krajem 2016. godine, pokrenuo inicijativu *Da javne nabavke budu javne*. Cilj inicijative, odnosno projekata provedenih u okviru iste, bio je dokumentovanje različitih oblika kršenja ZJN, kako bi se stvorio snažan osnov za zagovaranje pune transparentnosti postupaka javnih nabavki. Inicijativa je realizovana kroz partnerski rad nekoliko organizacija civilnog društva:

1. Agencija za razvoj preduzeća – Eda, Banja Luka,
2. Transparency International u BiH, Banja Luka,
3. Centar za istraživačko novinarstvo (CIN), Sarajevo,
4. Udruženje građana Tender, Banja Luka.

O okviru same inicijative, provedeno je nekoliko projekata s ciljem monitoringa različitih faza postupaka javnih nabavki, a posebni projekti su posvećeni monitoringu integriteta ugovornih organa i ponuđača. Prvi takav projekat, *Ka unapređenju integriteta ugovornih organa u javnim nabavkama*, implementiran je u periodu mart 2017 – februar 2018. godina, dok je drugi projekat *Dvije strane medalje – integritet ponuđača i ugovornih organa u javnim nabavkama*, realizovan u periodu april 2018. godine – april 2019. godine. Kao što i sam naziv drugog projekta govori, u toj fazi posebna pažnja bila je posvećena uočavanju obrazaca ponašanja ponuđača u postupcima javnih nabavki.

Ova studija obrađuje rezultate drugog implementiranog projekta<sup>4</sup>, odnosno monitoringa integriteta ugovornih organa i ponuđača. Cilj izrade studije je predstavljanja rezultata monitoringa široj javnosti, te vršenja pozitivnog pritiska na ugovorne organe, ali i ponuđače, kako bi unaprijedili integritet u oblasti javnih nabavki.

---

4 Napomena za integritet ugovornih organa: Nalazi monitoringa koji se odnose na integritet ugovornih organa u ovoj studiji su prikazani sumarno, odnosno kao nalazi oba provedena projekta.

# 5. Integritet u javnim nabavkama – uloga ugovornih organa i ponuđača

Ne zanemarujući ulogu regulatornih organa, institucija za monitoring i reviziju, visoko rangiranih političara, javnosti i dr, centralnu ulogu u provođenju postupaka javnih nabavki, svakako imaju ugovorni organi i ponuđači. *Javne nabavke u ovom kontekstu predstavljaju mjesto susreta javnog i privatnog sektora koje zahtijeva veoma blisku saradnju obje strane, s ciljem obezbjeđenja načela vrijednosti za novac. Takođe, zahtijeva se i dobro upravljanje javnim nabavkama, kako bi se umanjili rizici pojave koruptivnih praksi. Javne nabavke se u sve većoj mjeri posmatraju i kao ključni element odgovornosti prema javnosti kada je u pitanju upravljanje javnim resursima*<sup>5</sup>.

U narednom dijelu ove studije dat je pregled uočenih obrazaca ponašanja kod jedne i kod druge grupe, uz navođenje najkritičnijih obrazaca sa stanovišta integriteta javnih nabavki.

## 5.1. Ugovorni organi

---

Integritet ugovornih organa može se posmatrati sa pozitivnog i sa negativnog stanovišta. *Sa pozitivnog stanovišta, integritet predstavlja korišćenje fondova, resursa, imovine i datih ovlašćenja u skladu sa utvrđenim potrebama, u javnom interesu. Sa negativnog stanovišta, integritet se definiše kao skup efektivnih politika sprečavanja narušavanja integriteta u oblasti javnih nabavki*<sup>6</sup>.

Nastavak monitoringa integriteta ugovornih organa<sup>7</sup> kroz implementaciju projekta *Dvije strane medalje – integritet ponuđača i ugovornih organa u javnim nabavkama* potvrdio je, uz manje izuzetke, postojanje negativnih praksi uočenih kroz implementaciju ranijeg projekta (*Ka integritetu ugovornih organa u javnim nabavkama*). Ovo je samo potvrda da uočene prakse predstavljaju obrasce ponašanja ugovornih organa koje je veoma teško iskorijeniti. Teško je pobrojati sve nezakonitosti i nepravilnosti<sup>8</sup> uočene prilikom monitoringa integriteta ugovornih organa, ali se posebno mogu izdvojiti sljedeće:

---

5 <http://www.oecd.org/gov/ethics/enhancingintegrityinpublicprocurementchecklist.htm>

6 OECD Principles for Integrity in Public Procurement, OECD, 2009.

7 Monitoring je proveden samo u odnosu na one ugovorne organe koji su u prethodnom projektu svrstani u kategoriju kritičnih nalaza.

8 Više o metodologiji monitoringa i rezultatima prve faze monitoringa na: <https://edabl.org/wp-content/uploads/2018/03/Integritet-ugovornih-organa-u-javnim-nabavkama.pdf>

**Netransparentnost u javnim nabavkama** – Uočeni su brojni nedostaci kada je u pitanju transparentnost postupaka u svim fazama postupka javne nabavke. Ugovorni organi nisu usvajali i/ili objavljivali planove nabavki; provođeni su postupci koji nisu predviđeni planom nabavki ili posebnom odlukom; planovi nabavki često nisu sadržavali ni minimum potrebnih informacija (vrsta postupka, procijenjena vrijednost, rokovi pokretanja postupaka i dr.). Česta je i praksa objavljivanja tenderske dokumentacije koja ne sadrži dovoljno informacija za ponuđače, neophodnih za pripremu ponuda na zaista konkurentskoj osnovi, što ponuđače koji imaju druge „izvore“ informacija, stavlja u povoljniji položaj. Drastičan primjer jeste uočena praksa da se različitim ponuđačima, dostavljaju različite tenderske dokumentacije<sup>9</sup>, na osnovu kojih ti ponuđači definišu svoje ponude. Kada posmatramo sam postupak javnih nabavki (tenderisanje i donošenje odluka), najčešći uočeni nedostaci koji se odnose na transparentnost u ovoj fazi nabavke kreću se od potpune tajnosti, odnosno neprovođenja bilo kakvog postupka javne nabavke pri dodjeli ugovora, do neobjavljivanja obavještenja o nabavci (istina, prisutno uglavnom u periodu važenja ranijih propisa). Takođe, domaći ugovorni organi, po svoj prilici, izuzetno cijene direktne sporazume (koji su sami po sebi, netransparentni), pa ima onih kod kojih je to gotovo isključivo primijenjeni postupak javne nabavke. Može se zaključiti i to da postupak javne nabavke postaje „crna kutija“ momentom potpisivanja ugovora između ugovornog organa i odabranog ponuđača. Ta praksa je i više nego izražena u postupcima javnih nabavki u BiH imajući u vidu neadekvatnu kontrolu izvršenja ugovora, a time i same zloupotrebe koje se dešavaju, kao i samu netransparentnost koju prati izvršenje ugovora (uključujući i činjenicu da najveći broj ugovornih organa i ne objavljuje svoje ugovore). Treba naglasiti činjenicu da provođenje ugovora o javnim nabavkama nije predmet uređenja ZJN, već, prije svega, propisa o obligacionim odnosima, tehničkih propisa, propisa o internim kontrolama i dr.

**Diskriminacija ili favorizovanje ponuđača** svakako je jedan od najizraženijih rizika integriteta javne nabavke. Ovaj rizik može da ima različite manifestacije, koje se u najvećem broju slučajeva odnose na zahtijevane uslove na strani ponuđača (lična, profesionalna ili finansijska sposobnost), zatim zahtijevane tehničke i druge specifikacije predmeta nabavke ili na favorizujuće kriterijume za dodjelu ugovora. Uslovi na strani ponuđača predstavljaju izražen rizik jer mogu da obezbijede prednost pojedinim ponuđačima, odnosno da onemoguće druge, kroz uslove koji nisu opredjeljujući za traženi predmet nabavke.<sup>10</sup> Jasan primjer predstavlja situacija u

9 Praksa iz ranijeg perioda, kada se TD dostavljala po zahtjevu ponuđača, odnosno kada nije objavljivana preko portala E – nabavke BiH.

10 Integritet ugovornih organa u javnim nabavkama – Dometi ex-post monitoringa (Draganic A, Kovacevic B.), Eda Banja Luka, 2017

kojoj se propisuje uslov koji, zapravo, može ispuniti samo jedan kandidat. Iako je ovakva, negativna praksa, uglavnom vezana prethodnu, predtendersku, fazu ciklusa javne nabavke, interesantno je da su se domaće institucije veoma lako prilagodile novim uslovima objavljivanja tendera. Naime, kako bi izbjegli žalbe ponuđača na uslove, kriterijume i tehničke specifikacije navedene u objavljenim pozivima i tenderskoj dokumentaciji, domaći ugovorni organi su inovirali model favorizovanja ponuđača i to kroz raširenu praksu da od izabranih ponuđača jednostavno ne zahtijevaju naknadnu dostavu dokumentacije kojom se dokazuje ispunjenost kvalifikacionih uslova (potvrđena izjavama u postupku javne nabavke), niti dostavljanje traženih bankarskih garancija i drugih instrumenata obezbjeđenja kao uslova za zaključenje ugovora, pa čak i praksu dodjele ugovora ponuđačima za koje je jasno da ne ispunjavaju definisane uslove.

**Odabir neadekvatne procedure** za provođenje postupka kao rizik integriteta se prvenstveno odnosi na nezakonit odabir netransparentnih procedura, kao što su direktni sporazum ili pregovarački postupak bez objave obavještenja. Zakon ukazuje da je osnovni postupak koji se preferira otvoreni postupak, te da u opravdanim slučajevima može doći do odstupanja od tog pravila. Međutim, monitoring ukazuje da brojni ugovorni organi idu na postupke koji su manje transparentni bez zadovoljavanja zakonskih uslova za provođenje ovih postupaka. Posebno zabrinjava ogroman broj slučajeva nezakonitog korišćenja pregovaračkog postupka bez objave obavještenja kao, zapravo, najmanje transparentnog postupka nabavke.

**Manjak konkurencije** je rizik javne nabavke koji zapravo ukazuje da sa samim tenderom „nešto nije u redu“. Nezainteresovanost ponuđača da dostave ponude u, često vrlo izdašnim, državnim poslovima svakako je podatak koji govori o veoma niskom nivou povjerenja ponuđača u sistem javnih nabavki. U takvim uslovima, ponude malog broja zainteresovanih ponuđača, pogoduju povećanju cijena ili smanjenju kvaliteta isporučenog predmeta nabavke. Prema ranijim zakonskim rješenjima i tumačenjima, kod većine postupaka je bilo neophodno prikupiti barem tri ispravne ponude, kako bi se postupak mogao okončati. Ovo je dovelo do velikog broja poništenih postupaka nabavki iz prostog razloga što nije prikupljen dovoljan broj ispravnih ponuda. Novo zakonsko rješenje dopušta ugovornim organima da okončaju postupak, odnosno dodijele ugovor čak i kada je zaprimljena samo jedna ispravna ponuda. Porazan je podatak da je u BiH u 2017. godini u postupcima nabavke roba (gdje postoji najveći broj ponuđača), prosječan broj ponuda bio 2,28<sup>11</sup>,

---

11 OECD (2017) Monitoring Report: The Principles of Public Administration.

dok je, ukupno gledano, prosječan broj prihvatljivih ponuda svega 1,97<sup>12</sup>. Na kraju, nedostavljanje ni jedne ispravne ponude u postupcima nabavki je veoma čest izgovor za dodjelu ugovora kroz pregovarački postupak bez objave obavještenja. Iako dakle uočen u većem broju obrađenih slučajeva, zbog činjenice da ne predstavlja kršenja zakona, ovaj rizik nije posebno apostrofirano od strane institucija za reviziju u posljednim revidiranim periodima.

### Izgradnja bolnice u Istočnom Sarajevu i „hroničan“ manjak konkurencije

Iako su za izgradnju bolnice u Istočnom Sarajevu, čija je procijenjena vrijednost iznosila približno 43.000.000 KM, bila raspisana dva tendera od strane Ministarstva zdravlja i socijalne zaštite RS, na oba tendera su zaprimljene ukupno tri ponude. Štaviše, kod prvog raspisanog tendera, u postupku po žalbi jednog od nezadovoljnih ponuđača zbog odbacivanja njegove ponude, KRŽ je poništila odluku o izboru ponuđača, jer je ocijenjeno da je komisija za nabavke trebala odbaciti obje ponude! Po ponovljenom postupku, zaprimljena je svega jedna ponuda, te je ista prihvaćena od strane ugovornog organa i to po cijeni koja je za preko 12.000.000 KM viša od procijenjene vrijednosti ugovora. Ovakvi primjeri pokazuju vrlo jasnu vezu između manjka konkurencije i povećanja cijena za potrebne robe, radove i usluge. O kakvoj se nabavci radi govori i podatak da je Glavna služba za reviziju javnog sektora RS navela da je tenderska dokumentacija u prvom tenderu sačinjena suprotno principima jednakog tretmana i nediskriminacije.

**Izvor:** Koalicija *Da javne nabavke budu javne*

**Zloupotrebe pri izvršenju ugovora** predstavljaju takve obrasce ponašanja kod kojih se, uslijed načina na koji se provode dodijeljeni ugovori, praktično obezvređuju čitav prethodno provedeni postupak javne nabavke u kojem je izabran najpovoljniji ponuđač. Upravo ova osobina razdvaja zloupotrebe od nedostatka kontrole, jer se kod prvih radi o svjesnom mijenjanju bitnih elemenata ugovora (cijena, rok isporuke, uslovi u pogledu kvaliteta, količine i sl.), a ne o posljedici loše postavljene sistema kontrole. Najopasniji primjer takve zloupotrebe jesu (formalne ili neformalne)

12 Shadow Report. Javne nabavke u BiH u 2018. godini (*Balkan Tender Watch*, novembar 2018. godine).



izmjene i dopune ugovora koje su takve prirode (toliko mijenjaju dodijeljeni ugovor o nabavci), da dovode do situacija da izabrani ponuđač ne bi ni bio izabran, da su okolnosti predviđene izmjenama ugovora, bile dio ponude tog ponuđača (npr. cijena utvrđena izmjenama ugovora je viša od cijene drugog najpovoljnijeg ponuđača).

Upravljanje procesom realizacije ugovora o javnim nabavkama u institucijama BiH

Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine tokom 2018. godine proveo je reviziju učinka na temu: „Upravljanje procesom realizacije ugovora o javnim nabavkama u institucijama BiH“. Revizija je provedena na uzorku od devet institucija, sa ciljem utvrđivanja da li VM BiH i institucije BiH preduzimaju potrebne mjere kako bi osigurale efikasnu realizaciju ugovora o javnim nabavkama. S tim u vezi, ispitivan je sistem praćenja realizacije ugovora o javnim nabavkama kao i način na koji institucije BiH upravljaju realizacijama ugovora o javnim nabavkama.

Nalazi revizije ukazuju da VM BiH nije osiguralo uspostavu transparentnog sistema praćenja realizacije ugovora koji bi svim zainteresovanim stranama osigurao pouzdane informacije o realizaciji ugovora o javnim nabavkama u institucijama BiH na jednom mjestu. Postojeći sistemi praćenja su fragmentirani i ne nude mogućnost objave svih informacija o realizaciji ugovora. Jedan od uzroka nepostojanja pouzdanih informacija u sistemima praćenja realizacije ugovora leži u nepostojanju adekvatnih kontrolnih mehanizama. Takođe, institucije BiH nisu uspostavile hronološko dokumentovanje preduzetih radnji tokom realizacije ugovora, ne prate količinske realizacije ugovora, nemaju uspostavljene odgovarajuće procedure prijema roba i usluga i ne provode evaluacije realizovanih ugovora.

Rezultat ovakvog stanja je preko 85% ispitanih ugovora kod kojih je tokom realizacije došlo do odstupanja od odredbi Zakona o javnim nabavkama, nepoštivanja ugovorenih obaveza i/ili nemogućnosti utvrđivanja svih činjenica vezanih za realizaciju ugovora. Bilo kakva odstupanja od ugovorenih uslova ili Zakona o javnim nabavkama u fazi realizacije ugovora kao jednoj od bitnih faza javnih nabavki stavljaju u neravnotežan položaj ostale ponuđače čime se obesmišljava cjelokupan sistem javnih nabavki.

**Izvor:** Ured za reviziju institucija BiH



Pored navedenih nedostataka, prisutne su i brojne druge nepravilnosti koje teško narušavaju zakonitost postupaka javnih nabavki. Tako ugovorni organi primjenjuju praksu prostog nastavka isporuke po isteklim ugovorima, bez provođenja novog postupka; provode fiktivne postupke nabavki, na šta ukazuje nepostojanje koverti dostavljenih ponuda u arhivi i protokolu ugovornih organa; zatim naknadno mijenjaju i dopunjavaju ponude; prihvataju ponude dostavljene faksom u nabavkama milion-ske vrijednosti; odbijaju dostaviti zapisnike sa otvaranja ponuda ponuđačima ili ne potpisuju/ovjeravaju te zapisnike; ne obrazlažu usvojene odluke o dodjeli ugovora; te na bezbroj drugih načina teško narušavaju zakonitost postupaka. Zabrinjavajuće je i to što odgovorna lica u ugovornima organima vrše ozbiljna kršenja ZJN čak i u slučajevima kada su direktno obaviještena o nepravilnosti postupanja.

Gore navedeni nedostaci predstavljaju samo dio nepravilnosti uočenih prilikom monitoringa integriteta ugovornih organa. Posebno brine vremenska rasprostranjenost utvrđenih negativnih praksi ugovornih organa. Imajući u vidu da se korišćeni izvori monitoringa (uglavnom izvještaji službi za reviziju javnog sektora) odnose na dosta dug vremenski period, sa sigurnošću se može zaključiti da su ove negativne prakse zapravo ukorijenjeni obrasci ponašanja. Ovo je posebno frustrirajući podatak imajući u vidu napore koji su u prethodnom periodu učinjeni s ciljem unapređenja segmenta javnih nabavki u BiH.

Potrebno je napomenuti i ovdje da su izvori monitoringa u najvećoj mjeri bili izvještaji nadležnih službi za reviziju javnog sektora. Ono što je interesantno u vezi sa ovakvim nalazima jeste da je iste moguće uporediti sa drugim vrstama monitoringa, a posebno tzv. *Real Time* monitoringom, koji je takođe provoden u okviru inicijative *Da javne nabavke budu javne*, paralelno sa monitoringom integriteta. *Real Time* monitoring predstavlja analizu konkretnih nabavki u realnom vremenu, a prema istim pretpostavljenim rizicima integriteta, ovaj put integriteta konkretne javne nabavke. Ovakav pristup omogućio je, između ostalog, poređenje rezultata, odnosno nalaza oba monitoringa:

Nabavka uniformi za MUP RS – Revizijom „nisu“ utvrđena odstupanja od ZJN

Višemilionska nabavka uniformi za službenike Ministarstva unutrašnjih poslova RS koju je ovaj ugovorni organ izvršio u 2017. godini, ocijenjena je krajnje kritičnom od strane koalicije *Da javne nabavke budu javne*, ali i od strane Privredne komore RS<sup>13</sup>. Pomenuta nabavka je, zbog diskriminatornih tehničkih specifikacija uniformi koje su upućivale isključivo na jednog stranog proizvođača, odnosno jednog domaćeg dobavljača/distributera, ocijenjena kao flagrantno kršenje principa efikasnosti, jednakog tretmana i pravične i aktivne konkurencije. Ipak, ovakva nabavka, iako je bila obuhvaćena uzorkom revizije, nije spriječila Glavnu službu za reviziju javnog sektora RS da ocijeni kao u naslovu ovog primjera. Imajući u vidu pritiske koji su, istina zbog drugih nalaza revizije, bili vršeni na Glavnu službu za reviziju javnog sektora RS u periodu koji je prethodio objavljivanju ovog revizorskog izvještaja, ovakvi nalazi revizije nisu iznenađujući.

**Izvor:** Koalicija *Da javne nabavke budu javne*

## 5.2. Ponuđači

---

Diskriminacija ponuđača i dalje je dakle praksa koja se značajno pojavljuje. Najčešći oblik ove diskriminacije je prisutan kod definisanja kvalifikacionih kriterijuma i definisanja tehničkih specifikacija predmeta nabavke. U ovim slučajevima javnih nabavki evidentno je narušavanje integriteta u vezi sa konkurencijom u javnim nabavkama, jer je skoro u svim ovim slučajevima primjetan manjak konkurencije (dostavljena je samo jedna ponuda). Primjetno je da narušavanje integriteta u javnim nabavkama, a konsekventno i sama korupcija, može nastati u svim fazama provođenja postupaka i procedura javnih nabavki. Istovremeno, ona može biti (i jeste) rezultat aktivnosti obje strane, kako javnog službenika, tako i ponuđača – privatne kompanije koja učestvuje u postupku javne nabavke. Tako na primjer u nekim slučajevima javni službenik može tražiti/očekivati mito ili korist za dodjelu ugovora nekom ponuđaču, dok su nerijetki i slučajevi pokušaja nuđenja mita u zamjenu za uticaj na ishod procedure javnog nadmetanja. Međutim, borba protiv korupcije se uglavnom vezuje za javni sektor, dok su aktivnosti njenog suzbijanja kod „nepoštenih ponuđača“, mnogo rjeđe. Treba istaći da koruptivni poslovi imaju

---

13 <http://www.6yka.com/novosti/privredna-komora-rs-insistira-ponistite-tender-za-nabavku-policijskih-uniformi>



Za vladinog službenika/funkcionera, korupcija je isplativa ako je iznos mita koji prima veći od potencijalne visine kazne, uz određeni stepen visine detekcije.

$$B_{\text{Company official / officer}} \geq \frac{pG}{(1-p)}$$

Model ukazuje da bi povećanje kazni za vladine službenike/funkcionere, kao i same vjerovatnoće detekcije, imalo uticaj na smanjenje korupcije jer bi se time korupcija učinila „neprofitabilnom“, odnosno, jer bi mito morao biti jako veliki da bi se navedene osobe uključile u korupciju.

Stoga, korupcija će se pojavljivati ukoliko je korist dovoljno velika da „pokrije“ kaznu (pretpostavljajući da vladini službenici/funkcioneri daju istu vrijednost fakturu  $p$ , kao što to čini kompanija/pojedinac).

$$R(1-p) - pF > \frac{pG}{(1-p)} \quad \text{odnosno} \quad R > \frac{pG + pF(1-p)}{(1-p)^2}$$

Stoga, korupcija u javnim nabavkama zavisi od:

- Povećanje kazne za kompanije/pojedince,  $F$ ,
- Povećanje kazne za vladine službenike/funkcionere,  $G$ ,
- Povećanje vjerovatnoće detekcije,  $p$ , umanjujući marginu između onoga što očekuje službenik/funkcioner i mita koji se treba platiti, a time i onoga na čemu korupcija se zasniva

Ako bismo navedeni model primjenili na domaće uslove i kontekst, mogli bismo reći da isti savršeno objašnjava postojeće stanje korupcije u javnim nabavkama. Naime, u politizovanom društvu, gdje je „sud partije“ mnogo jači od pravosuđa i vladavine prava, te gdje neadekvatne reakcije kontrolnih institucija utiču na nemogućnost da se formalno registruju brojne zloupotrebe i nepravilnosti, evidentno je da je korupcija i više nego isplativa. Čak štaviše, korupcija postaje način na koji se skoro sve dešava te oni koji nisu spremni da se uključe u te poslove bivaju ujedno i „isključeni“ iz istih kroz različite vrste diskriminacija. Kaznena politika za zloupotrebe u javnim nabavkama, te sankcije za uključene u koruptivne poslove, gotovo da i ne postoji.

Sama vjerovatnoća detekcije je marginalizovana (ne)radom kontrolnih institucija na primjeni i postojećih prekršajnih i kaznenih odredbi. Stoga ne iznenađuje ni postojeće stanje sa „dvije strane medalje“ gdje je integritet pojedinca još uvijek jedina „brana“ za umješnost u koruptivne poslove.

Polazeći od navedenih pretpostavki u vezi sa učešćem obje strane u koruptivnim postupcima, provedeno je i istraživanje stavova privatnih kompanija – ponuđača u javnim nabavkama. Pri istraživanju stavova ponuđača, korišćena su dva različita modela ispitivanja, *SenseMaker* alat i „klasičan“ upitnik.

The image features a white, slightly tilted rectangular page with the word "SenseMaker" written in a bold, orange, sans-serif font. The page is set against a background of orange geometric shapes, including a large orange triangle on the right and bottom, and a smaller orange trapezoid on the left. The overall composition is clean and modern.

**SenseMaker**

## Metodologija

---

SenseMaker je alat koji je dizajniran tako da prati i istražuje kompleksne teme i procese iz ugla pojedinaca, koristeći njihove priče (narrative), odnosno uglove gledanja. Ovaj alat koristi sadržaj priča da objasni „šta se stvarno dešava“. Zahvaljujući tome što ispitanici, osim dijeljenja svoje priče, istu objašnjavaju u okviru ranije definisanog okvira (grafički predstavljenog), smanjuje se šansa da istraživač svojim subjektivnim razumijevanjem stvari smanji objektivnost rezultata. Narativi, odnosno priče, predstavljaju prirodni način na koji ljudi prenose i interpretiraju svoje iskustvo. Zahvaljujući mobilnim uređajima i internetu, omogućeno je da, osim zapisanih narativa, oni budu u formi audio snimaka, a u izuzetnim situacijama i u formi fotografija. Ispitanici, nakon dijeljenja svoje priče, prolaze kroz niz apstraktnih konstrukcija u grafičkoj formi (*signifiers*), koji daju smisao priči. Ispitanik prolazeći kroz *signifijere* dodaje priči dublje nivoe značenja i kvantifikuje podatke, što omogućava da se zbir svih priča vizuelno prikaže na način da se mogu uočiti obrasci ponašanja ili djelovanja. Postavljanjem pitanja: „Kako da imamo više ovakvih priča?“, otvara se prostor za intervencije koje nisu zasnovane za idealnoj slici budućnosti, već realnim unapređenjima.

### Šta se stvarno dešava u oblasti javnih nabavki u BiH?

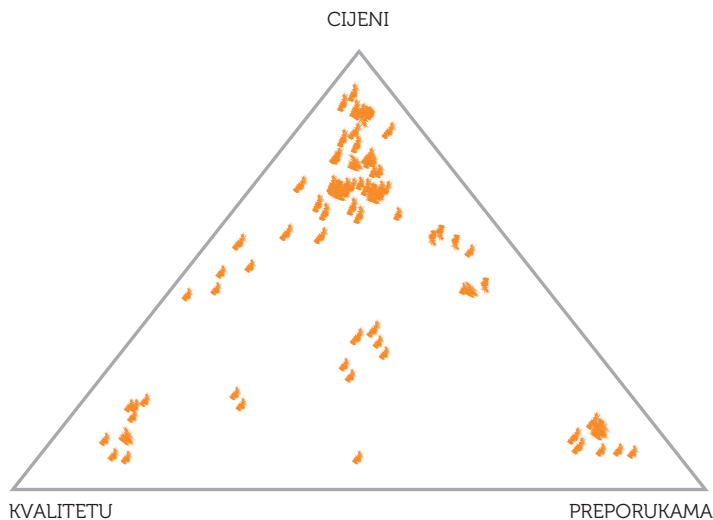
Koristeći SenseMaker, pokušali smo da kroz prikupljanje iskustava učesnika u javnim nabavkama u BiH, bilo da dolaze sa strane ponuđača ili ugovornog organa, dođemo do određenih obrazaca po kojim se stvari dešavaju i kako stvari u praksi funkcionišu. Uz prepoznate obrasce, priložene su i odgovarajuće priče. U cilju da pažnja bude na obrascima, a ne konkretnim slučajevima, priče su minimalno izmijenjene – izbrisani su nazivi ugovornih organa, ponuđača i gradova, a gdje je to bilo potrebno izvršene su gramatičke ispravke.

Treba imati na umu da su priče prikupljene od strane neposrednih učesnika javne nabavke, tako da njihova viđenja i obrasci koji iz njih proizilaze ne moraju nužno biti objektivni i to treba imati na umu pri tumačenju.

U nastavku slijede rezultati istraživanja o javnim nabavkama u BiH.



## PRESUDAN UTICAJ NA ODLUKU O DODJELI UGOVORA



U većini prikupljenih priča presudan uticaj na odluku o dodjeli ugovora imala je cijena. Pokazalo se da presudan uticaj na odluku o dodjeli ugovora zavisi i od forme javne nabavke.

U slučajevima kada je javna nabavka provedena u formi konkurentskog zahtjeva, cijena je imala posebno dominantan uticaj. U javnim nabavkama koje su provedene u formi otvorenog postupka, nešto je više slučajeva u kojima su presudan ili značajan uticaj na odluku o dodjeli ugovora imali kvalitet i preporuke, iako je i dalje dominantan uticaj cijene. Kada su javne nabavke sprovedene u formi direktnog sporazuma, presudan uticaj su imali uglavnom pomiješano cijena i preporuke.

*Primjer javne nabavke u kojoj je posao dodijeljen na osnovu preporuke:*

Oglas za javnu nabavku nabavku kanta za smeće u /jedan grad u BiH/.

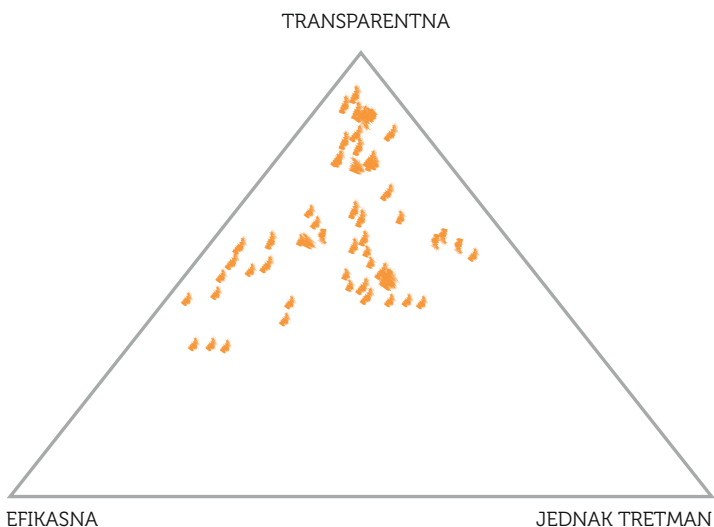
U kratkim crtama, ponuđači su morali dizajnirati i izraditi kante za smeće koje će biti postavljene po /jednom gradu u BiH/, 50 kanti za 50 000 KM. Cijena prevelika, rok izrade prekratak, izbačeni iz konkurencije prije nego što je počelo. Za 10 dana objavljena javna nabavka, zaključen ugovor i isporučena roba od firme iz /jednog grada iz susjedne države/.



## KARAKTER JAVNE NABAVKE: (NE)TRANSPARENTNA, (NE)EFIKASNA ILI (NE)JEDNAK TRETMAN

Pitanje u kom su ispitanici pozvani da svoju priču odrede prema tome koliko je njihovo iskustvo bilo određeno transparentnošću, efikasnošću ili jednakim tretmanom, postavljeno je dvojako: u pozitivnom i u negativnom kontekstu. Ispitanici su imali mogućnost da odgovore na jedno.

### Pozitivan kontekst



Priče u ovoj trijadi su uglavnom pozitivna iskustva, ali ne isključivo. U većini slučajeva su javne nabavke na koje se priče odnose bile okarakterisane kao transparentne. Međutim, to ne znači da prikupljene priče istovremeno nisu bile okarakterisane i kao efikasne i jednakog tretmana. Naime, značajan je broj priča koje su istovremeno transparentne i efikasne, kao i transparentne i jednakog tretmana.

Izdvojila se grupa isključivo i izrazito pozitivnih i uspješnih priča. To su priče, odnosno javne nabavke, koje su približno jednako transparentne i efikasne.

*Primjeri javnih nabavki koje su okarakterisane kao približno podjednako transparentne i efikasne*

Konkurentski zahtjev za ponudu za nadzor nad izvođenjem radova na rekonstrukciji Regionalne ceste, raskrsnica na ulazu u /jedan grad u BiH/. Ponuda izrađena i predata na vrijeme, izabrani kao najpovoljniji. Ugovor potpisan i posao uspješno okončan.

Primljen je zahtjev za ponudu od jedne opštine, radilo se o malom iznosu koji prema zakonskim odredbama može da se ugovori direktno. U narednih nekoliko mjeseci, nakon uspješnog izvršenja pomenutog angažmana, od istog subjekta stigla su još tri zahtjeva koji su bili slične vrijednosti, a predmet je bio različit, mada iz iste oblasti. I na ove zahtjeve je uspješno odgovoreno, ugovorene obaveze su izvršene na vrijeme i obe strane su bile zadovoljne.

*Primjer javne nabavke koja je okarakterisana kao približno podjednako transparentna i efikasna*

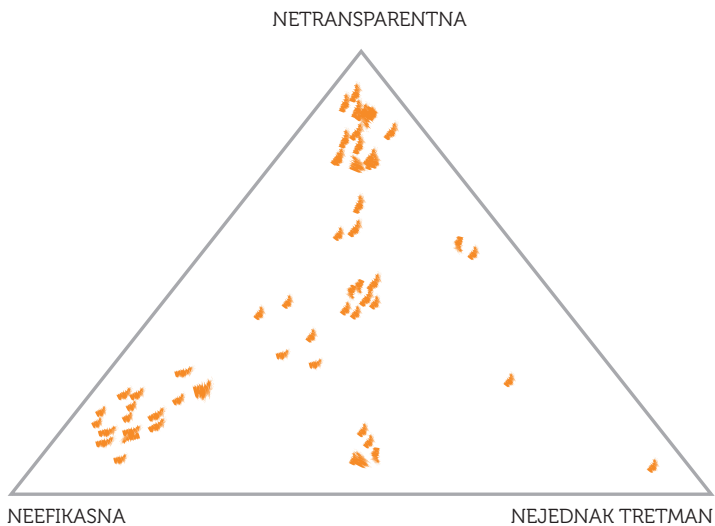
Što su priče manje okarakterisane kao efikasne, a više kao transparentne i priče jednakog tretmana, to su one manje pozitivne i uspješne.

XY d.o.o. je bila prvoplasirana na javnoj nabavci izgradnje stambenog objekta za raseljena lica u XYZ mjestu za Ministarstvo za raseljena lica i izbjeglice FBiH. Žalio se trećeplasirani za minorne stvari Uredu za žalbe (na jednoj izjavi fali broj LK, a na drugoj broj Sl. lista) i oborio odluku pa je dobio drugoplasirani. Ni tu nije stao trećeplasirani i tužio je Ured za žalbe Općinskom sudu i još nije realizovan projekat već godinu evo. Poenta - zbog nečijeg inata i cjepidlačenja trpe svi.

*Primjer javne nabavke koja je okarakterisana kao transparentna i jednakog tretmana*

Učestvovali smo već treći put sa grupom ponuđača (svaki put je bio tender poništen). Nakon nešto više od mjesec (možda i dva) smo dobili obrazloženje da ne ispunjavamo uslove, kao ni ostala dva ponuđača. I tender je ponovo poništen.

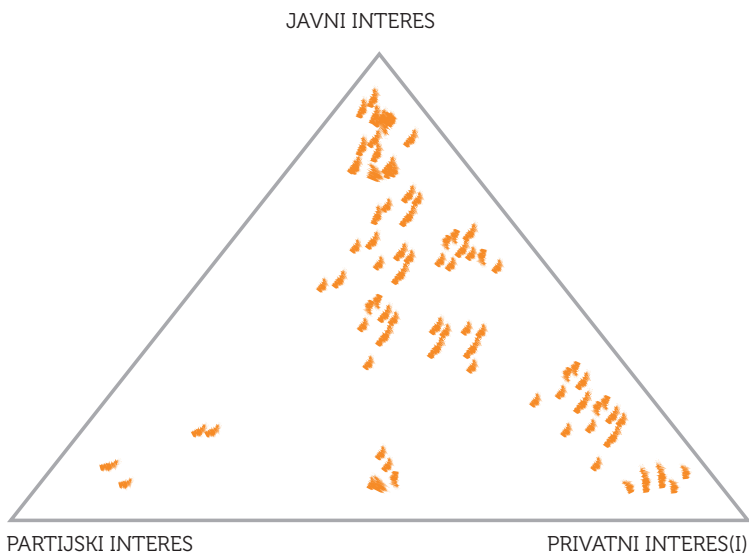
## Negativan kontekst



Ukoliko se pitanje postavi na negativni način, rezultati su nešto drugačiji. Priče u ovoj trijadi su uglavnom negativna iskustva, ali ne isključivo.

Iz grafičkog prikaza je vidljivo nekoliko klastera priča, pri čemu su najbrojnije one koje su okarakterisane kao dominantno netransparentne i neefikasne.

## ČIJI JE INTERES BIO ZADOVOLJEN?



Ispitanici su imali mogućnost da smjeste svoju priču između tri vrijednosti, prema tome čiji je interes bio zadovoljen. Tri krajnje vrijednosti su bile: javni interes, privatni interes i partijski interes.

U većini priča su ispitanici ocijenili da su u njihovim pričama zadovoljeni javni i privatni interes. Zanimljivo je broj ispitanika koji su priče koje su podijelili definisali kao one u kojim je dominantno bio zadovoljen interes političkih partija.

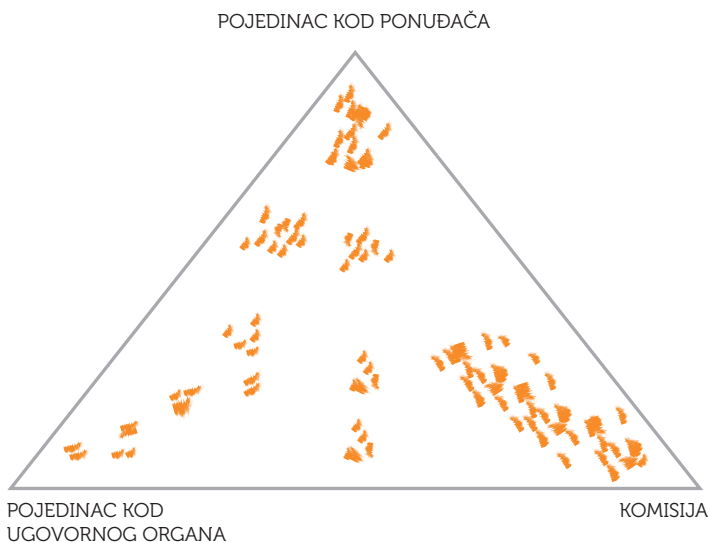
Pojavila se grupa priča obojena negativnim iskustvima. To su priče u kojim je bio zadovoljen, pomiješano, privatni i partijski interes, uobičajene su (često se ponavljaju) i koje se sprovode se u obliku otvorenog postupka.

Pozitivna iskustva su grupisana tamo gdje su zadovoljeni javni interes i pomiješano javni i privatni interes.

*Primjer javne nabavke u kojoj su bili zadovoljeni privatni i partijski interes*

Priprema tenderske dokumentacije urađena je tako da može samo jedan ponuđač učestvovati i ispuniti uslove iz tehničko-profesionalne sposobnosti. Po žalbi bili su dužni kao drugom ponuđaču da dostave ugovor, ali nisu. Čak i nisu poštovali naložene rokove.

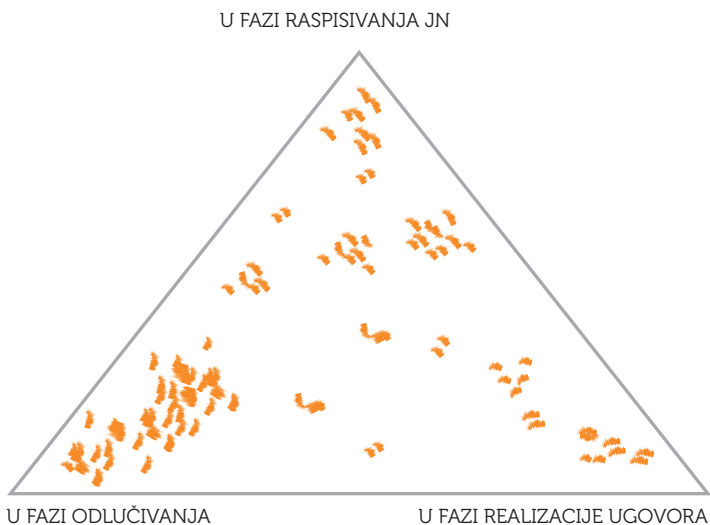
ČIJI UTICAJ JE BIO VAŽAN U JAVNOJ NABAVCI?



Ispitanici su imali mogućnost da smjeste svoju priču između tri vrijednosti, prema tome čiji je uticaj bio važan. Tri krajnje vrijednosti su bile: komisija, pojedinac kod ugovornog organa i pojedinac kod ponuđača.

Uticaj komisije bi pri javnim nabavkama otvorenog postupka morao biti najvažniji. Ipak, u praksi se ne pokazuje da je to slučaj u oko dvije trećine prikupljenih priča. Uticaj pojedinca kod ponuđača je jak pri javnim nabavkama otvorenog postupka vrijednosnog razreda 6-60.000 KM. Može se uočiti obrazac da, što većem vrijednosnom razredu javna nabavka pripada, to slabi uticaj pojedinca kod ponuđača, a raste uticaj pojedinca kod ugovornog organa (pomiješan sa uticajem komisije).

#### U KOJOJ FAZI JE BILO PROBLEMA?



Ispitanici su upitani da odrede u kojoj je fazi bilo problema u njihovoj priči, ukoliko ih je bilo: u fazi raspisivanja javne nabavke, u fazi odlučivanja ili u fazi realizaciji ugovora.

Najviše problema, određenih od strane učesnika javne nabavke, bilo je u fazi odlučivanja. Dok su u javnim nabavkama vrijednosti 6-80 000 KM problemi percipirani od strane ispitanika relativno ravnomjerno raspoređeni, uočeno je da što je veća vrijednost, to je manje problema u fazi raspisivanja javne nabavke, a više u fazi odlučivanja. U javnim nabavkama vrijednosti 300 000 – 1 000 000 KM, svi problemi se grupisani u fazi odlučivanja.

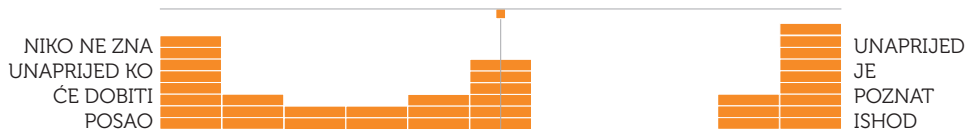
*Primjer javne nabavke vrijednosti 300 000 – 1 000 000 KM u kojoj su ispitanici vidjeli probleme u fazi odlučivanja*

Pripremili i predali ponudu kao grupa ponuđača. Predate i otvorene dvije ponude, odbijene kao nepotpune ili kao da ne ispunjavaju uvjete. Poništen postupak, ponovljen nakon nekog vremena s promjenjenim uvjetima, diskriminirajućim.

## PREDVIDIVOST POBJEDNIKA JAVNE NABAVKE

Ispitanici su upitani da svoju priču smjeste na pravoj između dvije krajnje vrijednosti. Jedna je bila da, u priči koju su podijelili, niko nije znao unaprijed ko će dobiti posao, a druga da je unaprijed bilo poznato ko će dobiti posao.

Zbirno, prosjek je bio na sredini. Priče u kojim nije bio poznato ko će dobiti posao su ravnomjernije raspoređene na pravoj, dok su one u kojim se unaprijed znalo ko će dobiti posao bile grupisane kod ekstremne vrijednosti.



*Privremena ilustracija: Gdje biste smjestili svoju priču u pogledu predvidivosti javne nabavke: Niko ne zna unaprijed ko će dobiti posao i Unaprijed poznat ishod (zna se ko će dobiti)*

Negativne priče, tj. priče obojene negativnim emocijama su uglavnom one u kojima nije bilo unaprijed poznato ko će dobiti posao. Priče u kojima se znalo ko će dobiti posao su obojene pomiješanim, uglavnom pozitivnim emocijama.

U odnosu na vrstu javne nabavke, kod onih sprovedenih u formi konkurentskih zahtjeva je češće bilo poznato ko će dobiti posao u odnosu na ostale vrste, dok kod javnih nabavki sprovedenih u formi direktnog sporazuma češće niko nije znao unaprijed ko će dobiti posao.

### *Primjer javne nabavke u kojoj je unaprijed bilo poznato ko će dobiti posao*

Imali smo tender za nabavku tj. izgradnju ulice (asfaltiranje) i pripremu terena za asfalt. U pripremi ponude nije bilo nekih posebnih zahtjeva. Tenderska dokumentaciju i ponudu smo pripremili po postupku i zadovoljni smo kako smo to uradili. To je bilo na početku mog rada u preduzeću koje učestvuje u javnim nabavkama i izvršava poslove tog tipa. Na otvaranju samo se bojali da nešto neće biti dobro. Kako je sve prošlo mi smo zadovoljni i na osnovu toga je sklopljen posao koji mnogo vrijedi.

## GLAVNI NALAZI

U nastavku su na sumiran način predstavljeni glavni nalazi istraživanja.

- Presudan uticaj na odluku o dodjeli ugovora uglavnom ima cijena, ali zavisi od forme javne nabavke.
- Najuspješnije javne nabavke su pomiješano transparentnog i efikasnog karaktera. Pravi omjer je važan, jer što su manje efikasne a više transparentne, to su manje uspješne.
- Javnim nabavkama se uglavnom zadovolje javni i privatni interes, vrlo rijetko isključivo partijski interes. Međutim, partijski interes ima uticaj pomiješano sa privatnim i priče koje su tako okarakterisane su izrazito negativne i neuspješne. Pozitivne su priče one u kojim su zadovoljeni javni interes i pomiješano javni i privatni interes (ne isključivo privatni interes).
- Što većem vrijednosnom razredu javna nabavka pripada, to više slabi uticaj pojedinca kod ponuđača, a raste uticaj pojedinca kod ugovornog organa.
- Najviše problema u javnim nabavkama u BiH je u fazi odlučivanja. Što je veća vrijednost javne nabavke, to je ovo izraženije.
- Percepcija učesnika javnih nabavki je da su javne nabavke u BiH polovično predvidive. Otprilike pola se izjasnilo da niko ne zna ko će dobiti posao, a pola da se unaprijed zna ko će dobiti posao.
- Negativne priče su uglavnom one kada nije bilo poznato unaprijed ko će dobiti posao. Kada je to bilo unaprijed poznato, priče su bile mješovite, uglavnom pozitivne.

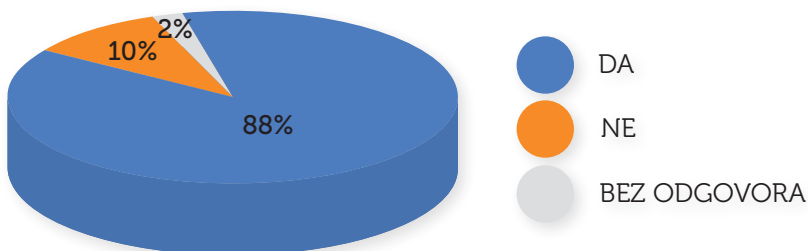


# Upitnici



Drugi model ispitivanja stavova ponuđača predstavljao je klasičniji model ispitivanja i sastojao se od izrade i provođenja upitnika među predstavnicima ponuđača. Osnovu za izradu upitnika su predstavljali gore navedeni nalazi monitoringa, kao i postojeće domaće i međunarodne prakse u vezi sa politikama borbe protiv korupcije i jačanja integriteta u javnim nabavkama. Ukupno, anketirano je 40 predstavnika ponuđača sa sjedištem u različitim lokacijama u BiH.

#### POSTOJANJE KORUPCIJE U JAVNIM NABAVKAMA



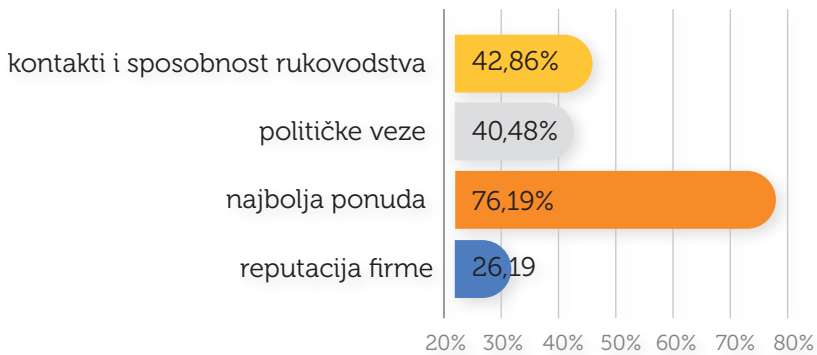
Svakako najalarmantniji podatak istraživanja u vezi sa generalnim stavom o prisustvu korupcije je da čak 88% ispitanih smatra da je korupcija u velikoj mjeri prisutna u javnim nabavkama. Dalje, isti procenat (88%) ispitanika smatra da je favorizovanje određenih ponuđača razvijena praksa u BiH. Najčešće, ispitanici su kao način procjene/utvrđivanja favorizovanja ponuđača navodili analizu tenderske dokumentacije, a u manjim procentima procjenu vrijednosti ugovora, predmet nabavke, ali i to koji je ugovorni organ u pitanju.

Kada se posmatraju stavovi ispitanika o onome šta determiniše uspjeh u dobivanju poslova tj. odgovore na pitanje šta je presudno za uspjeh u dobijanju poslova na javnim nabavkama<sup>14</sup>, 76,19% od svih ispitanih smatra da je to najbolja ponuda koju dobije ugovorni organ. Ono što zabrinjava je činjenica da ispitanici kao značajne faktore uspjeha vide i kontakte i sposobnost rukovodstva i političke veze. Tako 42,86% posto ispitanih misli da su značajan faktor za dobijanje ugovora o javnoj nabavci kontakti i sposobnost rukovodstva ponuđača, dok 40,48% ispitanih smatra da su to političke veze.

<sup>14</sup> Upitnik je na ovo pitanje predviđao mogućnost većeg broja odgovora.



## FAKTORI ZA USPJEH U JAVNIM NABAVKAMA (BiH)



Uprkos navedenoj, negativnoj, percepciji predstavnika ponuđača, odnosno percepciji sveprisutne korupcije i favorizovanja, antikorupcioni mehanizmi kod ponuđača nisu razvijeni. Tako u svega jednoj anketiranoj kompaniji postoje interna pravila u vezi sa sprečavanjem sukoba interesa, dok u tek četiri postoje propisi koji regulišu davanje darova ili znakova gostoprimitstva, a koji se sastoje uglavnom u davanju simboličnih darova (rokovnik, olovka, piće, itd.). Dalje, u svega 15% anketiranih kompanija postoje razvijena pravila o prijavi korupcije i zaštiti lica koja prijavljuju korupciju. Na kraju, 21,5% anketiranih ima propise/interne akte koji regulišu kršenje integriteta<sup>15</sup> od strane zaposlenih, dok u 3 kompanije postoji usvojena antikorupciona strategija/plan integriteta.

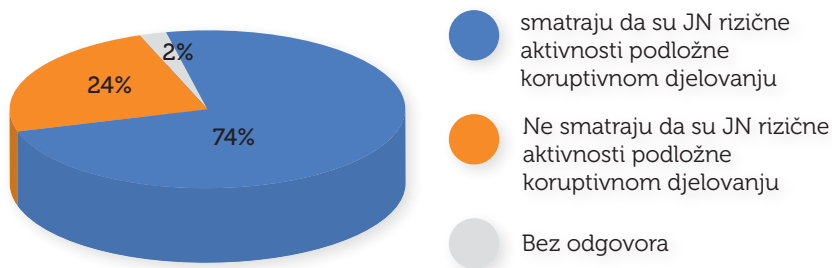
### INSTITUCIONALIZACIJA KRŠENJA INTEGRITETA U PREDUZEĆIMA



<sup>15</sup> Niti u jednoj kompaniji koja je obuhvaćena istraživanjem, u posljednje dvije godine nisu zabilježeni disciplinski postupci u vezi sa povredama integriteta.

Poslovna zajednica je svjesna izloženosti javnih nabavki koruptivnim rizicima, pa je tako 74% anketiranih izjavilo da su javne nabavke rizične aktivnosti podložne koruptivnom djelovanju. Istovremeno, oko 24% od ukupnog broja ispitanika smatra da poslovi javnih nabavki ne predstavljaju rizične aktivnosti, dok jedna osoba nije dala svoj odgovor na ovo pitanje.

#### RIZIK NARUŠAVANJA INTEGRITETA U JN - STAVOVI



Kada su u pitanju kapaciteti ponuđača za učešće u postupcima javnih nabavki, posmatrani kao postojanje razvijene ovakve funkcije u okviru unutrašnje organizacije ponuđača, nalazi ukazuju na očiglednu nerazvjenost funkcije. Tako je tek 9,5% ispitanika navelo da u njihovim kompanijama postoje interni propisi/pravila za provođenje javnih nabavki.<sup>16</sup> Što se tiče organizacionog/personalnog segmenta, svega oko 20% ispitanika je izjavilo da ima sistematizovano radno mjesto ili službu koja je zadužena za javne nabavke.

<sup>16</sup> Čak i kod ovih kompanija vidljivo je da se radi o propisima koje je kreirala Agencija za javne nabavke i koji se odnose na provođenje određenih postupaka javnih nabavki.

## 6. Unapređenje integriteta javnih nabavki – naučene lekcije

Već dugo godina, u Bosni i Hercegovini su prisutne aktivnosti s cijem unapređenja javnih nabavki ka većem stepenu transparentnosti i odgovornosti, prevenciji zloupotreba i povećanju kvaliteta upravljanja javnim nabavkama. Ove aktivnosti su uglavnom inicirane od strane međunarodnih organizacija, ali i od domaće prirede, javnosti i organizacija civilnog društva, a možemo ih, više-manje, svrstati u tri zasebne oblasti:

1. Oblast unapređenja regulatornog okvira,
2. Oblast osnaživanja regulatornih institucija i institucija za nadzor i
3. Oblast unapređenja kapaciteta ugovornih organa i ponuđača.

Pojednostavljeno, kroz navedene aktivnosti se već godinama nastoji unaprijediti oblast javnih nabavki kroz proces harmonizacije regulatornog okvira u Bosni i Hercegovini sa odgovarajućim direktivama Evropske unije i drugim izvorima prava koji su relevantni za javne nabavke, zatim kroz izgradnju institucionalnog okvira<sup>17</sup> za regulaciju i nadzor nad provođenjem javnih nabavki, te kroz konstantno jačanje organizacionih i ljudskih kapaciteta samih ugovornih organa, ali i osnaženje kapaciteta ponuđača da bolje koriste prilike koje se nude na tržištu javnih nabavki. Kao što je navedeno, Izvještaj Evropske komisije za BiH za 2018. godinu ne uopšte ne sadrži posebno poglavlje, niti preporuke vezane za javne nabavke. Raniji izvještaj (2016. godina) ipak posebno naglašava potrebu za daljim usaglašavanjem domaćeg regulatornog okvira sa *EU acquis*, dalje osnaženje nadzorne funkcije Agencije za javne nabavke, te uspostavljanje specijalizovanih funkcija za javne nabavke kod ugovornih organa. Slično tome, u Izvještaju o monitoringu za 2017. godinu,<sup>18</sup> OECD SIGMA predlaže kratkoročne i srednjoročne prioritete koji se takođe odnose na izmjene i dopune Zakona o javnim nabavkama, usvajanje nedostajućih podzakonskih akata, jačanje kadrovskih i tehničkih kapaciteta Agencije za javne nabavke i Kancelarije za žalbe, te povećanje transparentnosti rada ovih institucija.

Uprkos opisanim naporima na unapređenju oblasti javnih nabavki, Bosna i Hercegovina već duže vrijeme tapka u mjestu. Iako izvještaji međunarodnih i drugih organizacija „svjedoče“ o sporom ali prisutnom napretku<sup>19</sup> u ovoj oblasti, ipak se ne možemo otrgnuti utisku da napretka gotovo da i nema. *Sistem javnih nabavki još uvijek karakterišu značajno prisustvo korupcije, izrazito nepovjerenje aktera,*

17 Naročito su se aktivnosti odnosile na Agenciju za javne nabavke Bosne i Hercegovine i Kancelariju za žalbe Bosne i Hercegovine, ali ne treba zanemariti ni napore za izgradnju kapaciteta službi za reviziju javnog sektora.

18 <http://www.sigmaxweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-Bosnia-and-Herzegovina.pdf>

19 <http://www.dei.gov.ba/dei/dokumenti/prosirenje/default.aspx?id=19825&langTag=bs-BA>



*nezadovoljavajući nivo transparentnosti, nizak nivo konkurencije, otvoreno protežiranje pojedinih ponuđača kroz diskriminatoran pristup pri izradi tendera, odsustvo bilo kakve odgovornosti čak i kod utvrđenih nezakonitosti, te mnoge druge devijacije koje narušavaju integritet javnih nabavki u zaista velikoj mjeri.<sup>20</sup>*

### Zašto izostaje efekat?

U odgovoru na pitanje iz podnaslova možemo poći od nekih od karakterističnih pretpostavki za unapređenje integriteta u javnim nabavkama. Jedna od najizraženijih takvih pretpostavki jeste ta da se unapređenje sistema javnih nabavki, može obezbijediti primjenom, od vrha ka dole, različitih politika i modela koji su se pokazali uspješnim u drugim društvima/državama, dakle prostim prenošenjem.<sup>21</sup> Takva pretpostavka ne uzima u obzir okolnosti i kontekst u kojima treba biti testirana, odnosno specifičnosti okruženja u kojem, između ostalog, možda i ne postoji opšta sklonost ponašanja po zakonom propisanim pravilima.

Konkretnije, u segmentu javnih nabavki, to može izgledati ovako:

- Usklađivanjem regulatornog okvira javnih nabavki sa onim Evropske unije, stvoriće se uslovi za poštovanje načela vrijednosti za novac, slobodne konkurencije, transparentnosti i jednakog tretmana ponuđača;
- Povećanjem transparentnosti javnih nabavki, povećaće se konkurencija u javnim nabavkama, a samim tim obezbijediti veća vrijednosti za javni novac;
- Povećanjem monitoringa javnih nabavki, npr. kroz jačanje institucija za monitoring, stvoriće se uslovi za uvećanu detekciju nepravilnosti kao veoma važnu pretpostavku za uklanjanje istih;
- Poslovni subjekti/ponuđači su najzainteresovaniji akteri za unapređenje integriteta javnih nabavki, jer javne nabavke predstavljaju izuzetno izdašnu ekonomsku aktivnost vlada.

Nijedna od navedenih pretpostavki nije netačna, naprotiv. Problematično je međutim kakav je domet ovakog postavljanja problema? Da li ostvarenje ovih pretpostavki nužno dovodi do unapređenja sistema javnih nabavki?

Kao što je navedeno, većina nalaza i pretpostavki koje služe kreiranju mjera i aktivnosti za unapređenje javnih nabavki polazi od mehanizama koji djeluju u nekim,

---

<sup>20</sup> Integritet ugovornih organa u javnim nabavkama – *Dometi Ex Post monitoringa* (EDA, 2018).

<sup>21</sup> <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017>

dosta uređenijim, pa i drugačijim sistemima nego što je domaći. Tako se pretpostavlja da će zakonska rješenja ovdje ostvariti isti efekat kao u drugim zemljama, ili da će se prostom vidljivošću javnih nabavki povećati broj podnesenih ponuda, odnosno konkurencija u javnim nabavkama (kao da kompanije ne učestvuju u tenderima samo zbog toga što ne znaju za njih). Praksa međutim pokazuje da te pretpostavke, iako nisu pogrešne, ne mogu u potpunosti obuhvatiti domaći kontekst, odnosno kompleksnost različitih aktera, odnosa, interesa i dr. Ovakav pristup, prihvaćen i podržan i od strane predstavnika međunarodnih organizacija i većine ekspertske zajednice (da budemo do kraja poštteni), mnogo veću pažnju, čini se, poklanja tome koje bi to politike ili intervencije trebale izazvati pozitivne efekte, nego tome zašto predložene politike već godinama ne rade. Da ne rade, kada smo već kod toga, dovoljno je pregledati navode većine izvještaja o napretku u kojima se tvrdi kako se domaći regulatorni okvir nabavki značajno približio onom u EU. Uprkos ovakvim tvrdnjama, većina posmatrača se opet slaže da efekti takvog regulatornog okvira na zakonitost javnih nabavki, nisu ni blizu onim u EU. Domaći akteri očigledno pokazuju izrazitu žilavost i vještinu prilagođavanju novom regulatornom kontekstu. Dalje, iako je transparentnost od suštinske važnosti za javne nabavke, povećanje transparentnosti postupaka nabavki kroz posljednje izmjene propisa, nije dovelo do povećanja broja ponuda u tim, otvorenijim, postupcima, te je taj broj u 2017. godini bio na nivou od svega 1,75 ponuda<sup>22</sup>. Institucije za monitoring, kao alat detekcije nepravilnosti, svakako su veoma važne, ali pretpostavka jačanja tih institucija u domaćem kontekstu vrlo brzo biva oborena praksom „pranja ruku“ domaćih institucija od bilo kakvog povećanja aktivnosti i, što je posebno važno, odgovornosti (šta mi imamo od toga, zapitaće se institucije). Na kraju, spremnost određenog dijela poslovne zajednice da i sama bude dio nezakonitih praksi javnih nabavki, te inertnost drugog procenta, znatno ograničava uspješnost predviđenih mjera i aktivnosti.

Gore opisani pristup ne možemo u potpunosti odbaciti, ali smatramo da intervencije u sistem javnih nabavki podrazumijevju, prethodnu, dublju analizu samog tog sistema, obrazaca ponašanja učesnika, uzročno-posljedičnih veza i interakcija u tom sistemu.

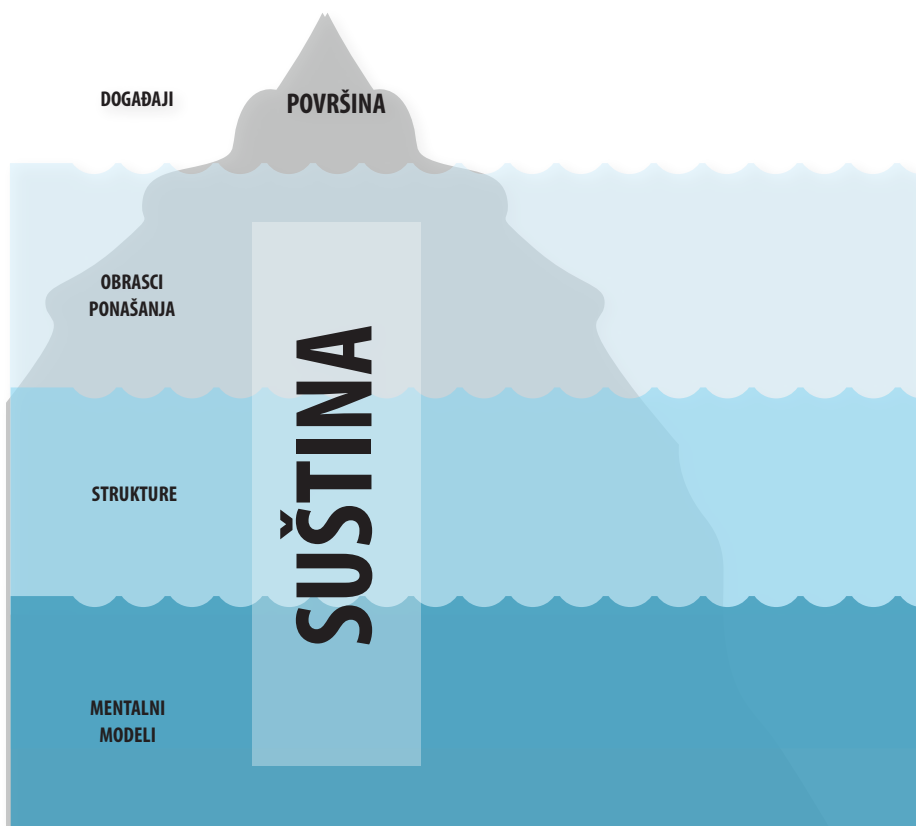
---

22 Izvor: Agencija za javne nabavke BiH.



## Sistemski pristup

Oblast sistemskog razmišljanja može ponuditi argumentaciju drugačijeg pristupa. Sistemsko razmišljanje<sup>23</sup> nam pomaže da problemu pristupimo na način da postavljamo pitanja kako različiti dijelovi nekog sistema (npr. sistema javnih nabavki) utiču jedan na drugi. Umjesto reagovanja na pojedine probleme koji se pojave, pažnju možemo usmjeriti na povezanost problema sa drugim dijelovima sistema, utvrđivanje karakterističnih obrazaca ponašanja, te utvrđivanje dubljih uzroka identifikovanih problema. Iz ove škole razmišljanja možemo pozajmiti veoma često korišćenu metaforu ledenog brijega (*The Iceberg*). Kao što je poznato, samo mali dio ledenog brijega je vidljiv iznad površine vode. Ostatak se nalazi ispod, ali, u interakciji s drugim faktorima (npr. morske struje), dominantno utiče na ponašanje vidljivog dijela. Ovaj model omogućava vizuelizaciju i istraživanje i onih dijelova sistema koji nisu odmah vidljivi, ali presudno utiču na problem kojim se bavimo.



23 <https://nwei.org/iceberg/>



Na ovaj način možemo uočiti različite nivoe unutar sistema, otkriti kako ti nivoui utiču jedan na drugog, te prilagoditi intervencije svakom od tih nivooa.

Jednostavniji primjer nivooa razmišljanja o sistemu javnih nabavki može izgledati ovako:

**Događaji** – Ono što najčešće i prvo uočavamo. *Npr. vrlo uzak krug ponuđača se pojavljuje kao dobitnik ugovora kod određenih vrsta usluga;*

**Obrasci ponašanja** – Slični događaji su primjetni tokom vremena u određenim okolnostima. *Npr. ponuđači iz navedenog kruga dobitnika ugovora nikada ne konkurišu jedan drugome (ili se pojavljuju kao jedini ponuđači, ili su dio konzorcijuma koji je jedini ponuđač);*

**Strukture** – Ono što omogućava prisutne obrasce ponašanja. *Npr. potpuna politizacija i zarobljenost cjelokupne javne sfere (ugovorni organi, institucije za monitoring i nadzor, tužilaštva i sl.) i sveprisutni partikularizam i klijentelizam, gdje ne postoji suštinska nezavisnost institucija u odnosu na političke partije/lidere;*

**Mentalni modeli** – Dugo građeni i okolnostima uslovljeni stavovi, vjerovanja, moral, očekivanja (optimizam/pesimizam), prisutni u određenom društvu, a koji omogućavaju formiranje i djelovanje struktura. *Npr. prihvaćenost političke korupcije i partokratije kao neminovne, ili kao sinonima za snalažljivost, sposobnost i sl. (Homo corruptus).*

Kao što je navedeno u gornjem dijelu teksta, najznačajnije intervencije koje su do sada vršene u sistem javnih nabavki odnose se na unapređenje regulatornog okvira, izgradnju institucionalnih kapaciteta, te unapređenje vještina. Koristeći opisani model, sve ove intervencije možemo svrstati u intervencije u strukturu. Ovo samo po sebi i nije loše, jer dublje intervencije u sistem trebaju proizvesti i značajnije promjene. Ono što jeste loše je to što su intervencije zaobišle druge važne dijelove strukture, a koji dominantno utiču na negativne pojave u javnim nabavkama. Grupe najodgovornije za korupciju u javnim nabavkama, bivaju najmanje, ako ikako, pogođene intervencijama. Ako bismo se poslužili igrom riječi, ma kako dobro dizajnirane *politike* (eng. *Policies*) bile, nije realno očekivati da će iste djelovati ukoliko nisu praćene i odgovarajućim stavovima *politike* (en. *Politics*). Nedostatak političke volje je često korišćeno objašnjenje za neefektivnost politika koje se provode i ovaj argument u domaćem kontekstu djeluje uvjerljivo. Domaće političke elite (podržane od strane uticajnih poslovnih elita koje, gle čuda, veoma često pripadaju kategoriji



ranije pomenutih dobitnika ugovora) nisu zainteresovane za provođenje politika, iz prostog razloga što bi tako mogle izgubiti privilegije koje posjeduju. Jedna od tako izgrađenih privilegija domaćih političkih elita jeste i potpuno zarobljavanje cjelokupne javne sfere<sup>24</sup> i sposobnost usmjeravanja iste da djeluje u njihovom partikularom interesu i interesu s njima povezanih grupa. Ovakvo stanje onemogućava reforme jer ugovorni organi, institucije za monitoring, pa i ponuđači na tržištu ne mogu provoditi politike<sup>25</sup> koje bi trebali da provode. Ovo je osnovni problem kod unapređenja sistema javnih nabavki. Institucije koje, u postojećoj regulatornoj i institucionalnoj strukturi, trebaju provoditi reforme, to ne mogu činiti (sve i da hoće) jer u postojećoj političkoj strukturi nisu nezavisne od uticaja političkih i poslovnih elita koje se najviše koriste ovakvim sistemom javnih nabavki. Ova zarobljenost sistema pospješuje i nastanak drugog problema, klijentelizma. Raspored privilegija i uticaja omogućava elitama koje uživaju privilegije razmjenu ulaska u javnu sferu (npr. ugovor o javnim nabavkama) za političku/izbornu podršku upravo tim elitama. Opisano stanje stvara začarani krug uticaja i podsticaja koji je veoma teško razbiti.

### Umjesto zaključka

Transparentan i fer pristup ugovorima o javnim nabavkama omogućava ne samo obezbjeđenje veće vrijednosti za javni novac, već i povećanje kvaliteta usluga koje javni sektor pruža građanima i privredi. Pored toga, podstiče i konkurentnost na tržištu, jer stimuliše ponuđače da povećanje kvaliteta ili umanjeње cijene postižu kroz različite oblike inovacija i unapređenja.

Rizikujući ponavljanje nečega što je već navedeno u gornjem dijelu teksta, potrebno je naglasiti da unapređenje sistema javnih nabavki nikako ne podrazumijeva napuštanje i omalovažavanje do sada korišćenog pristupa reformama u ovoj oblasti (*top down*). Naprotiv, ovakav pristup je potrebno nastaviti, pa i intenzivirati. Unapređenje regulatornog i institucionalnog okvira (uključujući još veće korišćenje informacijskih tehnologija), te unapređenje kapaciteta ugovornih organa i ponuđača, trebaju ostati visoko na listi prioriteta. Pored pomenutog međutim, primarno uzimajući u obzir domaći kontekst, a posebno opisane karakteristike zarobljenosti, klijentelizma,

---

24 [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf) (str. 3).

25 Bilo koji novi zakoni, ili reforme i izmjene postojećih zakona neće poboljšati bilo koji aspekt javne politike ukoliko ne postoje niti politička volja, niti unutrašnja nezavisnost i mehanizmi provođenja neophodni za provođenje politika na svim nivoima – Valery Perry „A Cross-Cutting Survey of Corruption and Anti-Corruption Issues in Bosnia and Herzegovina: Overview, Challenges and Recommendations“ (2015).

partokratije i sl, potrebno je predstaviti i novi pristup. Ovaj novi pristup posebno treba uzeti u obzir da predložene reforme neće proizvesti promjene ukoliko se na ozbiljan način ne pozabave karakteristikama i kompleksnošću domaćeg sistema.

Ono što treba prethoditi definisanju intervencija prema *top down* pristupu najmanje obuhvata:

**Bolje razumijevanje situacije** – Sve zamišljene intervencije trebaju proizvesti odgovarajuće rezultate u ciljanom sistemu, odnosno sistemu javnih nabavki. Kako je struktura svih sistema takva da pretpostavlja postojanje pojedinih dijelova koji u međusobnoj interakciji čine jednu cjelinu, tako i pravilno dizajniranje intervencija podrazumjeva pravilno razumijevanje cjelokupnog sistema u koji se interveniše. Prevedeno na jezik javnih nabavki, ovo znači da intervencije ne mogu imati uspjeha ako obuhvataju samo pojedine aspekte (npr. bolji Zakon o javnim nabavkama), bez uzimanja u obzir drugih važnih dijelova (npr. povezanost političkih i poslovnih elita). Ovakav pristup omogućit će bolje predviđanje reakcija aktera (gdje se i od koga očekuju najveći otpori), te prilagođavanje samih intervencija. Takođe, omogućit će identifikaciju kritičnih tački, te dalje fokusiranje na tako identifikovane tačke. Posebno, ovakav pristup može olakšati provođenje reformi kroz usklađivanje sa interesima kritične grupe aktera (oni van opisanog kruga uticaja), a to su prije svega poslovna zajednica (njen najznačajniji dio), građani, organizacije civilnog društva i međunarodne organizacije.

Sve navedeno treba omogućiti razbijanje postojećih odnosa moći, koji čitav proces zapravo i održavaju zaključanim.

**Novi pristup kompleksnim situacijama** – Karakteristika postojećih pristupa unapređenju sistema javnih nabavki je da se, pogrešno, smatra da su uzročno-posljedične veze poznate i predvidive. Ovo je karakteristika očiglednih/uređenih sisteme ili domena, a javne nabavke to svakako nisu. Štaviše, zbog brojnosti, složenosti i nestabilnosti interakcija i nedostatka znanja i iskustva o njima, domaće javne nabavke su domen koji karakteriše izuzetna kompleksnost. Ovo treba biti polazna osnova u dizajniranju intervencija. U kompleksnim sistemima niko sa sigurnošću ne može tvrditi da će zamišljene intervencije proizvesti i zamišljene rezultate (iz tog razloga primjena najboljih ili dobrih praksi iz drugih zemalja nema uspjeha). Prilikom intervencija u ove, kompleksne, sisteme, potrebno je izmijeniti postojeću paradigmu, te pri rješavanju problema pribjeći *bottom up* pristupu. Ovaj pristup podrazumijeva prethodnu, dublju, analizu konteksta, te izradu probnih intervencija



u pažljivo izabranim/kritičnim tačkama, gdje je borba protiv korupcije izvodiva i gdje je uticaj na unapređenja najveći. Tek ukoliko se pokaže da intervencije ostvaruju zadovoljavajuće rezultate, može se pristupiti proširenju i primjeni istih u širem kontekstu (*scaling up*).

CIP - Каталогизација у публикацији  
Народна и универзитетска библиотека  
Републике Српске, Бања Лука

658.71:351.941

ДРАГАНИЋ, Александар

Dvije strane medalje : Integritet ugovornih organa i ponuđača u  
javnim nabavkama / [autori Aleksandar Draganić, Bojan Kovačević]. -  
Banja Luka : Agencija za razvoj preduzeća Eda, 2019 (Banja Luka :  
Grafid). - 60 str. : graf. prikazi ; 23 cm

Podatak o autorima preuzet iz kolofona. - Tiraž 200. - Napomene uz  
tekst.

ISBN 978-99955-53-25-8

1. Ковачевић, Бојан [аутор]

COBISS.RS-ID 8304664

[www.edabl.org](http://www.edabl.org)

