

DA JAVNE NABAVKE U BOSNI I HERCEGOVINI POSTANU JAVNE

MAKE PUBLIC PROCUREMENT
IN BOSNIA AND HERZEGOVINA
TRULY PUBLIC

173 ugovorima od
najpovoljniji

Izbor

javni nov
nabavka materijala



**DA JAVNE NABAVKE U BOSNI I HERCEGOVINI
POSTANU JAVNE**

**MAKE PUBLIC PROCUREMENT IN BOSNIA AND
HERZEGOVINA TRULY PUBLIC**

**DA JAVNE NABAVKE U BOSNI I HERCEGOVINI POSTANU JAVNE -
MAKE PUBLIC PROCUREMENT IN BOSNIA AND HERZEGOVINA TRULY PUBLIC**

Tim autora:

Aleksandar Draganić, Bojan Kovačević, Aleksandra Martinović,
Igor Vukajlović, Mervan Miraščija

Koordinator projekta:

Mervan Miraščija, Fond otvoreno društvo Bosne i Hercegovine

Izdavač:

Fond otvoreno društvo Bosne i Hercegovine,
Sarajevo, Maršala Tita 19.

Za izdavača:

Dobriša Govedarica, Izvršna direktorica

Urednici:

Selma Učanbarlić, Mervan Miraščija

Prevod sažetka i policy preporuka:

Mirjana Evtov

Grafičko uređenje, design i DTP:

Samir Kamenjaš

Štampa:

Dobra knjiga, Sarajevo

Tiraž:

100 primjeraka

Godina izdanja:

Decembar, 2020.

**DA JAVNE NABAVKE
U BOSNI I HERCEGOVINI
POSTANU JAVNE**

**MAKE PUBLIC PROCUREMENT
IN BOSNIA AND HERZEGOVINA
TRULY PUBLIC**

Sarajevo, 2020.

SADRŽAJ

Sažetak	7
Policy preporuke	11
1. Uvod	19
2. Javne nabavke u Bosni i Hercegovini	21
3. Inicijativa <i>Da javne nabavke budu javne</i>	31
4. Metodološke napomene ili kako smo pratili javne nabavke	35
5. Nalazi monitoringa ili šta smo otkrili	43
5.1. Integritet ugovornih organa	43
5.2. <i>Real time</i> monitoring	52
5.2.1. Planovi nabavki, vrijednosni razredi, rokovi i pristup informacijama	52
5.2.2. Ćiribu Ćiriba	61
5.3. Ispitivanje stavova ponuđača	73
6. Kažnjava li se korupcija u javnim nabavkama?	83
7. Prijedlozi i preporuke za unapređenje integriteta javnih nabavki u Bosni i Hercegovini	87
Prilozi:	
Prilog 1. – Analize integriteta ugovornih organa	91
Prilog 2. – Uputstvo za provođenje fer i korektnog postupka javne nabavke	103
1. Priprema za izvođenje nabavke	104
2. Izvođenje nabavke	108
2.1. Žalbeni postupak	112
3. Upravljanje ugovorom	114

TABLE OF CONTENTS

Summary	13
Policy recommendations	17
1. Introduction	19
2. Public procurement in Bosnia and Herzegovina	21
3. <i>Make Public Procurement Truly Public Initiative</i>	31
4. Methodology notes, or how we have monitored public procurement procedures	35
5. Monitoring findings, or what we have discovered	43
5.1. Integrity of contracting authorities	43
5.2. <i>Real Time Monitoring</i>	52
5.2.1. Procurement plans, contract thresholds, deadlines and access to information	52
5.2.2. <i>Ćiribu Ćiriba</i>	61
5.3. Attitudes of Bidders	73
6. Is corruption in public procurement punished?	83
7. Suggestions and recommendations on how to improve integrity of Bosnia and Herzegovina's public procurement system	87
Annexes:	
Annex 1 – Analyses of contracting authorities' integrity	91
Annex 2 – Instructions on conducting a fair and impartial public procurement procedure	103
1. Preparation for procurement	104
2. Procurement procedure	108
2.1. Appeal procedure	112
3. Contract management	114

Sažetak

.....

Javne nabavke predstavljaju sve *kupovine* roba, radova i usluga koje vrše vlade, javna preduzeća i druga javna tijela kako bi ostvarili svoju ulogu – vršili javna ovlaštenja i pružali usluge građanima i privredi kroz infrastrukturu, zdravstvenu zaštitu, obrazovanje i dr. Imajući u vidu važnost ovih funkcija s jedne strane, te značajan iznos novca koje poreski obveznici izdvajaju sa druge, opravdano je očekivati od vlada da postupke javnih nabavki vrše efikasno i sa izuzetno visokim standardima ponašanja, a sve to kako bi obezbijedili kvalitetne usluga i zaštitu javnog interesa. Nažalost, brojne analize integriteta javnih nabavki u Bosni i Hercegovini (BiH) su pokazale da ovi procesi u domaćoj praksi daleko zaostaju za načelima proklamovanim relevantnom regulativom BiH, ali i obavezama koje je država preuzela u procesu pridruživanja Evropskoj uniji (EU). Kako bi na relevantnom uzorku ugovornih organa i javnih nabavki te na dokumentovan način prezentovao uočene nezakonitosti u javnim nabavkama, Fond otvoreno društvo BiH je osmislio i implementirao ambiciozan projekat monitoringa javnih nabavki u BiH sa ciljem zagovaranja pune transparentnosti i unapređenje integriteta javnih nabavki te umanjeње zloupotrebe javnog novca.

Ova studija predstavlja završni dokument nastao u okviru inicijative *Da javne nabavke budu javne*. Inicijativa je djelovala u BiH od 2017. do 2020. godine u partnerstvu nekoliko organizacija civilnog društva aktivnih u segmentu borbe protiv korupcije te posebno monitoringa javnih nabavki. Studija donosi detaljan pregled prakse javnih nabavki u BiH, a nalazi su zasnovani na monitoringu preko 12.000 postupaka javnih nabavki analiziranih u *stvarnom vremenu* ukupne vrijednosti preko 4.000.000.000 konvertibilnih maraka te analize preko 300 izvještaja nadležnih revizorskih institucija koji su služili kao podloga za analizu integriteta ugovornih organa u ovoj oblasti. Za potrebe provođenja oba ova monitoringa (*real time* monitoring i monitoring integriteta ugovornih organa) razvijena je, testirana i unaprijeđena posebna metodologija monitoringa. Metodologija je zasnovana na Principima integriteta javnih nabavki Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), ali sa primarnim fokusom na monitoring javnih nabavki u *stvarnom vremenu*. Ovo je jedinstvena metodologija i prvi primjer ovakvog praćenja javnih nabavki u BiH, ali i u regiji. Pored toga, studija pruža i uvid u stavove ponuđača u javnim nabavkama koji su ispitani provođenjem upitnika i drugih metoda kvalitativnog istraživanja. Na kraju, predmet analize su bile i reakcije pravosudnih institucija u BiH na nezakonitosti i zloupotrebe u javnim nabavkama.

Nalazi studije jasno pokazuju da je u BiH prisutna zabrinjavajuća praksa provođenja javnih nabavki. Nepravilnosti koje su uočene i dokumentovane odnose se na sve faze u ciklusu javne nabavke, a gotovo da ne postoji rizik integriteta javne nabavke koji nije identifikovan tokom monitoringa. Monitoring je pokazao da su javne nabavke u BiH netransparentne, neefikasne i neekonomične te da je diskriminacija, odnosno favorizovanje ponuđača praksa koja se pojavljuje gotovo po pravilu. Sve ovo uništava aktivnu i pravičnu konkurenciju u javnim nabavkama, a šta opet dovodi do rasipanja javnih resursa i umanjeња kvaliteta javnih usluga.

Također, monitoring je ukazao i na značajnu ulogu organizacija civilnog društva koje mogu detektovati nezakonitosti u javnim nabavkama, a posebno kroz *ex-ante* pristup monitoringu. Naime, tokom trajanja inicijative organizacije civilnog društva su u *stvarnom vremenu* uočavale nepravilnosti u postupcima javnih nabavki. Upravo su ta otkrića dovela do zaustavljanja mnogih problematičnih i koruptivnih javnih nabavki koje su provodili ugovorni organi. Ovo je posebno važan podatak u svjetlu nedovoljnih kapaciteta Agencije za javne nabavke BiH za monitoring javnih nabavki. Razmišljanja poslovne zajednice, odnosno ponuđača u javnim nabavkama su vrlo pesimistična. Primjera radi, čak 88 posto ispitanih predstavnika ponuđača smatra da je korupcija u velikoj mjeri prisutna u javnim nabavkama. Posebno su zabrinjavajućí podaci o (ne)procesuiranju nezakonitosti u ovoj oblasti. Analiza je pokazala da pravosudne institucije uopšte ne istražuju zloupotrebe u javnim nabavkama, kao i da su rješenja u relevantnim krivičnim propisima u pogledu ovih zloupotreba različita.

Struktura studije se sastoji od opšteg pregleda stanja javnih nabavki u BiH s posebnim osvrtom na harmonizaciju regulatornog okvira sa odgovarajućim direktivama EU. Nakon toga, detaljnije su pojašnjeni razlozi i ciljevi pokretanja inicijative *Da javne nabavke budu javne* te je pojašnjen metodološki okvir, odnosno opisan je način na koji su praćene javne nabavke i ocjenjivan integritet ugovornih organa. Studija zatim daje pregled nalaza monitoringa, odnosno ocjenu integriteta ugovornih organa, nalaze *real time* monitoringa, te na kraju predstavlja stavove ponuđača ispitane metodama kvalitativnog istraživanja. Posebna pažnja je posvećena (ne)postojećim reakcijama domaćih pravosudnih institucija i to kroz pregled procesuiranja krivičnih djela iz oblasti javnih nabavki pred domaćim sudovima. Na kraju, studija daje konkretne prijedloge za unapređenje sistema i integriteta javnih nabavki te predlaže dobre prakse vezane za provođenje konkretnih procedura nabavki.

Preporuke koje sumiraju najznačajnije korake koje je potrebno provesti kako bi se uspostavio funkcionalan sistem javnih nabavki u BiH su:

- 1. Donošenje novog Zakona o javnim nabavkama** u stanju „pandemije korupcije“ u sistemu javnih nabavki u Bosni i Hercegovini (BiH) je *conditio sine qua non*. Na to se ukazuje još od 2004. godine kada je počelo pravno regulisanje ove oblasti u BiH, jer zakonski okvir od samog početka „kasni“ za važećim direktivama Evropske unije (EU) dok primjena postojećih zakonskih rješenja iz godine u godinu otvara sve više prostora za razvoj i institucionalizaciju korupcije u brojnim javnim institucijama i organizacijama. Tako je prvi Zakon o javnim nabavkama iz 2004. godine zamijenjen sa još neadekvatnijim Zakonom iz 2014. godine, a već skoro tri godine pokušavaju se napraviti njegove izmjene i dopune, odnosno donijeti novi zakon. Novi zakon, prema nacrtu, trebao bi donijeti brojne novine koje bi spriječile mogućnosti pojave zloupotreba i korupcije, te kažnjavanje osoba i organizacija koje se ne povinuju datim zakonskim rješenjima. Novi zakonski okvir svakako treba da obuhvati sve važeće evropske direktive, ali i postojeće „znanje“ organizacija civilnog društva i poslovnih udruženja, sa aktivnim učešćem svih zainteresovanih u procesu njegove pripreme. Postojeća praksa u kojoj se zakoni pripremaju daleko od očiju javnosti, organizacija civilnog društva i poslovne zajednice ne smije biti „ponovljena“ prilikom donošenja novog Zakona o javnim nabavkama BiH.

2. Na potrebu unapređenja zakonodavnog okvira naslanja se i **urgentna potreba unapređenja institucionalnog okvira sistema javnih nabavki**. Višegodišnje zanemari- vanje glavnih institucija sistema javnih nabavki: Agencije za javne nabavke (AJN) i Ureda/Kancelarije za razmatranje žalbi (URŽ/KRŽ) te želja za (političkom) kontro- lom glavnih „kontrolora“ integriteta i zakonitosti javnih nabavki u BiH, otvorilo je put za brojne koruptivne radnje. Već godinama ovim institucijama nedostaju kadrovi, ali i drugi materijalni resursi, što i samim institucijama daje izgovor za sve lošije re- zultate rada. Jedna od glavnih funkcija AJN trebala bi da bude praćenje i nadzor nad provođenjem postupaka javnih nabavki, ali ona nije adekvatno razvijena, a Agencija nema ni dovoljno kapaciteta za taj posao. Kada se na ovo dodaju i problemi u funk- cionisanju URŽ/KRŽ (od zauzimanja različitih stajališta u istovjetnim slučajevima i donošenja dijametralno suprotnih odluka, biranja članova na osnovu „podobnosti“ umjesto na osnovu integriteta i kvalifikovanosti, pa sve do „nacionalno“ obojenih od- luka kada su u pitanju pojedini slučajevi nabavki i zloupotreba od strane ugovornih organa), vidljivo je da unapređenje institucionalnog okvira treba da bude jedan od prioriteta razvoja sistema javnih nabavki u BiH. Naravno, same promjene su nemo- guće bez adekvatnijeg nadzora nad radom ovih institucija što dalje implicira veću odgovornost Odbora AJN i Vijeća ministara BiH te Parlamentarne skupštine BiH.
3. Monitoring javnih nabavki koji je rađen u okviru inicijative *Da javne nabavke budu javne* je pokazao i dokazao da se na osnovama dobre metodologije i kroz predan rad organizacija civilnog društva mogu identifikovati brojne nepravilnosti i zloupotrebe na osnovu evidentnih koruptivnih namjera. Posebno je značajan *ex-ante* pristup mo- nitoringu jer su na osnovu nalaza civilnog društva u *stvarnom vremenu* zaustavljene mnoge problematične i koruptivne javne nabavke ugovornih organa. Istovremeno, kreirana je značajna osnova za dalje analize, ali i pokretanje pravosudnih postupaka zbog kršenja principa i odredbi Zakona o javnim nabavkama. U narednom periodu je potrebno **donijeti novi Pravilnik o praćenju postupaka javnih nabavki** u kojem bi nalazi i izvještaji monitoringa organizacija civilnog društva bili uvršteni kao kredi- bilan izvor informacija za praćenje postupaka, odnosno nadzor i kontrolu koju pro- vodi AJN. Takav pristup bi održao postojeći momentum, ali i uključio još veći broj zainteresovanih predstavnika nevladinog sektora i poslovne zajednice u borbu protiv korupcije u javnim nabavkama.
4. Brojni izvještaji institucija za reviziju javnog sektora i organizacija civilnog društva, kao i nalazi medija i istraživačkih novinara, iz godine u godinu ukazuju na identifi- kovane probleme u primjeni Zakona o javnim nabavkama i eklatantnim kršenjima koja čine brojni pojedinci i institucije. Tokom 2017. godine u Republici Srpskoj (RS) i Brčko distriktu (BD) kodifikovana su krivična djela „Zloupotreba u postupku javne nabavke“ i „Nezakonito pogodovanje“ koja su uvedena u Krivični zakonik RS i Kri- vični zakon BD. Uprkos tome stiče se utisak da je praksa „nekažnjivosti“ dostigla svoj vrhunac jer još uvijek nema značajnih istraga i suđenja za ova krivična djela. Istovre- meno, krivični zakoni BiH i Federacije BiH (FBiH) ne predviđaju posebna krivična djela u oblasti javnih nabavki. Neophodno je u narednom periodu uskladiti navedena rješenja i unaprijediti rad pravosudnih institucija kako bi procesuirali krivična djela

korupcije u javnim nabavkama. Stoga je potrebno **krivičnim zakonima BiH i FBiH propisati djela „Zloupotreba u postupku javne nabavke“ i „Nezakonito pogodovanje“, ali i unaprijediti kapacitete pravosudnih institucija (tužilaštava i sudova) za procesuiranje navedenih krivičnih djela u cijeloj državi.**

5. Treba istaći i činjenicu da provođenje transparentnih, efikasnih, ekonomičnih, efektivnih, nediskriminirajućih i zakonitih javnih nabavki počiva na moralu i političkoj kulturi koji prožima određeni politički sistem. Iako političke elite i pojedinci već decenijama derogiraju moral i političku kulturu u BiH evidentno je da do promjena neće doći ukoliko ne dođe do **sveobuhvatne reforme, predvođene jačom institucionalizacijom anti-korupcionih mehanizama koji se odnose na jasnije i sveobuhvatnije regulisanje i primjenu okvira za sprečavanje sukoba interesa, zaštitu osoba koje prijavljuju korupciju i finansiranje političkih partija.** Stoga je nužno donošenje novog zakonodavstva koje će biti primjereno postojećoj ustavnoj i administrativnoj strukturi države, uz jasna zaduženja za njegovu primjenu, ali i transparentno praćenje efekata te primjene.
6. Na kraju treba naglasiti da uspostavljanje pravednog i nekorumpiranog sistema javnih nabavki u BiH uveliko zavisi i zavisiti će od uloge predstavnika EU u daljem procesu pridruživanja države EU. Ukoliko se u najvećoj mjeri bude zasnivao na tehničkoj pomoći od strane SIGMA eksperata, bez značajnijeg uključivanja organizacija civilnog društva i predstavnika poslovnog sektora, put ka pravednijem sistemu javnih nabavki bez korupcije biće dug i neizvjestan. Stoga je bitno da se uspostavi **jasna i redovna komunikacija svih relevantnih aktera koji su zainteresovani za regularne javne nabavke, bez isključivanja bilo koga iz tog procesa.** Nalazi predstavnika civilnog društva i poslovne zajednice treba da budu stavljeni u rang sa nalazima zvaničnih institucija jer se samo na takav način mogu očekivati određeni pomaci u narednom periodu.

Najznačajniji koraci koje je potrebno provesti u cilju unaprijeđenja sistema javnih nabavki u BiH

DONOŠENJE NOVOG

ZAKONA O JAVNIM NABAVKAMA BIH

01

Ova mjera podrazumjeva pripremu i donošenje novog Zakona o javnim nabavkama koji će biti zasnovan na svim važećim direktivama Evropske unije te nalazima i mišljenjima poslovne zajednice i civilnog društva. Osim zakona, neophodno je donijeti i sve prateće podzakonske i provedbene akte.

VREMENSKI ROK: Do sredine 2021. godine

JAČANJE INSTITUCIONALNOG OKVIRA SISTEMA JAVNIH NABAVKI U BIH

02

Ova mjera podrazumjeva više aktivnosti:

- Unaprijeđenje internih akata Agencije za javne nabavke i Ureda/Kancelarije za razmatranje žalbi sa fokusom na kontrolnu i nadzornu ulogu;
- Popunjavanje kapaciteta u skladu sa potrebama u okviru inovirane sistematizacije radnih mjesta;
- Jasne procedure i pravila za izbor rukovodstva institucija (zasnovane na javnom konkursu);
- Vetting predstavnika Ureda/Kancelarije za razmatranje žalbi BiH;
- Uvođenje redovnijeg i sveobuhvatnijeg izvještavanja o radu Agencije za javne nabavke BiH predstavnicima odbora Agencije, te predstavnicima Parlamenta BiH o radu Ureda/Kancelarije za razmatranje žalbi BiH.

Odbor Agencije za javne nabavke BiH,
Vijeće ministara BiH, Parlament BiH

Agencija za javne nabavke BiH

VREMENSKI ROK: Do kraja 2021. godine

JAČANJE KRIVIČNOG ZAKONODAVSTVA I NJEGOVA DOSLJEDNA PRIMJENA U VEZI SA ZLOUPOTREBAMA U JAVNIM NABAVKAMA

04

Ova mjera podrazumjeva sljedeće aktivnosti:

- Dopune krivičnih zakona Bosne i Hercegovine i Federacije Bosne i Hercegovine uvođenjem krivičnih djela „Zloupotreba u postupku javnih nabavki“ i „Nezakonito pogodovanje“;
- Kreiranje programa obuke tužilaca i sudija vezanih za krivična djela koja se odnose na javne nabavke.

Ministarstva pravde BiH i FBiH,
Vijeće ministara BiH i Vlada Federacije BiH,
Parlamenti BiH i FBiH, Centri za edukaciju
sudija i tužilaca F BiH i RS

Nadležne institucije na svim nivoima vlasti

VREMENSKI ROK: Do kraja 2021. godine

USPOSTAVLJANJE KONTINUIRANE KOMUNIKACIJE SVIH AKTERA SISTEMA JAVNIH NABAVKI SA PREDSTAVNICIMA EU

06

Nalazi predstavnika civilnog društva i poslovne zajednice treba da budu stavljeni u rang sa nalazima zvaničnih institucija kada je u pitanju izvještavanje prema EU o stanju u sistemu javnih nabavki. Stoga su neophodne:

- Redovne konsultacije;
- Analiza nalaza po provedenim istraživanjima i analizi javnih politika;
- Priprema Shadow izvještaja o stanju u sistemu javnih nabavki od strane predstavnika civilnog društva i poslovne zajednice.

Delegacija Evropske unije,
Komisija Evropske unije

VREMENSKI ROK: Kontinuirano

DONOŠENJE NOVOG PRAVILNIKA O PRAĆENJU POSTUPAKA JAVNIH NABAVKI

03

Ova mjera podrazumjeva donošenje novog Pravilnika o praćenju postupaka javnih nabavki sa većom institucionalizacijom predstavnika civilnog društva i poslovne zajednice kao kredibilnih izvora informacija za praćenje postupaka odnosno nadzora i kontrole koju provodi Agencija za javne nabavke BiH.

VREMENSKI ROK: Do kraja 2021. godine

USKLAĐIVANJE I DOSLJEDNA PRIMJENA ANTIKORUPCIONOG ZAKONODAVSTVA

05

Ova mjera podrazumjeva:

- Provesti analizu primjene postojećeg antikorupcionog zakonodavstva (zakona o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju, sprečavanju sukoba interesa te finansiranja političkih partija);
- Donijeti nova zakonska rješenja na bazi provedene analize;
- Transparentno i redovno praćenje efekata novog zakonodavstva tokom njegove primjene.

VREMENSKI ROK: Do kraja 2022. godine,

Summary

.....

Public procurement refers to all *purchases* of goods, works and services that governments, public companies and other public bodies make in order to fulfil their role i.e. exercise public authority and provide services to citizens and economy through the existing infrastructure, the health care and education systems, etc. Given the importance of these functions, on the one hand, and the significant amount of taxpayers' money, on the other, it is reasonable to expect governments to conduct public procurement procedures efficiently, and to adhere to extremely high standards of conduct, all in order to provide quality public services and protect public interest. Unfortunately, numerous analyses of Bosnia and Herzegovina's (BiH) public procurement integrity show that local practices follow neither regulations under the relevant BiH Law, nor the country's obligations under the Stabilisation and Association Agreement with European Union (EU). In order to expose illegalities observed in public procurement proceedings in BiH, Open Society Fund BiH has designed and implemented an ambitious project of monitoring a relevant sample of public procurement procedures and contracting authorities. The project resulted in a well-documented basis for advocating transparency and integrity of public procurement which could significantly reduce the misuse of public funds. The study is the final document created within an initiative titled *Make Public Procurement Truly Public*. The initiative operated in BiH from 2017 to 2020, in partnership with several civil society organizations included in the fight against corruption, particularly in public procurement monitoring. The study provides a detailed overview of public procurement practices in BiH. The study findings are based on the monitoring of over 12,000 public procurements (of total value over 4,000,000,000 BAM) analysed in real time, as well as on an analysis of over 300 audit reports that served as a basis for analysing the integrity of the relevant contracting authorities. A special monitoring methodology has been developed, tested and improved for the purposes of conducting both the real time monitoring and the integrity monitoring of the contracting authorities. The methodology was based on the Principles for Integrity of Public Procurement developed by Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), but it primarily focused on real-time procurement monitoring. It was the first time that this unique method was implemented for the monitoring of public procurement procedures – not only in BiH but in the whole region. The Study also provides an insight into attitudes of bidders which was obtained through questionnaires and other qualitative research tools. Finally, the Study analysed the BiH judicial institutions' reactions to abuses of power and violations of public procurement procedures.

The findings of the Study clearly show that there is a worrisome practice of conducting public procurement tenders in BiH. Irregularities observed and documented refer to all phases in the public procurement cycle, and there is almost no risk to the integrity in public procurement that was not identified during the monitoring. The monitoring showed that public procurement in BiH is non-transparent, inefficient and uneconomical, and that discrimination, i.e. practice of favouring bidders, appears almost as a rule. All this actively destroys fair

competition in public procurement, which in turn leads to a waste of public resources and a reduction in the quality of public services. The monitoring also showed a significant role that civil society organizations could play in detecting illegalities in public procurement, especially through the ex-ante approach to monitoring. Namely, the civil society organizations noticed irregularities in public procurement procedures in real time during the initiative. It was these findings that led to the cessation of many problematic and corrupt public procurements conducted by contracting authorities. This is a particularly important piece of information, especially in light of the insufficient monitoring capacity of the BiH Public Procurement Agency. The business community, i.e. bidders in public procurement procedures, were very pessimistic. For example, as many as 88 percent of the surveyed bidders believed that corruption was largely present in the public procurement procedures. The data on (non) prosecution of illegal activities in this field are especially worrisome. The analysis showed a total lack of relevant investigation on the part of the judicial institutions, as well as the existence of different legal solutions in the relevant criminal regulations.

The Study is structured in the following way. First, a general overview of the state of public procurement in BiH, with special emphasis on the BiH regulatory framework harmonization with relevant EU directives. After that, the reasons and goals of launching *Make Public Procurement Truly Public* initiative are explained in more detail, followed by explanation of the methodological framework for the Study, i.e. the description of the ways in which the public procurement was monitored and the integrity of contracting authorities assessed. The study then provides an overview of the monitoring findings, i.e. an assessment of the integrity of the contracting authorities, the findings of the real-time monitoring, and, finally, presents the attitudes of bidders – examined by qualitative research methods. Special attention is paid to the (non) existing reactions of domestic judicial institutions, investigated through a review of the public procurement cases prosecuted before domestic courts. Finally, the study provides concrete proposals for improving the public procurement system and its integrity, and suggests good practices related to the implementation of specific procurement procedures.

The following Recommendations summarize the most important steps needed to ensure a functioning public procurement system in BiH:

1. Given the “corruption pandemic” in the public procurement system in Bosnia and Herzegovina (BiH), the **adoption of the new Law on Public Procurement** is a *conditio sine qua non*. This has been pointed out since 2004, when legal regulation of this field began in BiH, given that the BiH legal framework has been lagging behind the applicable European Union (EU) directives from the very start. In the meantime, the existing legal solutions keep opening new spaces for development and institutionalization of corruption in many public institutions and organizations. The first Public Procurement Law (2004) was replaced by an even more inadequate one in 2014, and for almost three years now, attempts have been made to amend it, or rather to pass a new one. According to its draft, the new law should bring a number of new solutions that would reduce the possibilities of abuse and corruption, and enable the prosecution and punishment of persons and organizations that do not comply with the law. The new legal framework should certainly include all applicable European directives,

but also the existing knowledge of civil society organizations and business associations; that is to say that all interested parties should be involved in the preparation of the Law. The new BiH Public Procurement Law must not be adopted following the existing practice of laws being prepared far from the public eye, and therefore far from civil society organizations and the business community.

2. **The urgent need to improve the institutional framework of the public procurement system** is closely connected to the need for its legislative framework improvement. The two main institutions of the public procurement system, Public Procurement Agency – PPA (*Agencija za javne nabavke – AJN*) and Office for Review of Complaints – ORC (*Ured/Kancelarija za razmatranje žalbi – URŽ/KRŽ*) have long been neglected, which – together with the desire to politically control these main “controllers” of integrity and legality of public procurement procedures in BiH – paved the way for numerous corrupt practices. For years, these institutions have been lacking staff and other material resources, and using this as an excuse for their ever-worsening results. One of the main PPA’s functions is to monitor and supervise the implementation of public procurement procedures, but this function has never been adequately developed, and the Agency has never had enough capacity for the job. Adding to this, there are also problems with ORC (from taking different positions and making diametrically opposed decisions on identical cases, over electing members on the basis of “ideological acceptability” rather than professional qualifications and personal integrity, to “nationally coloured” decisions when dealing with cases of abuse of power by contracting authorities), which makes it obvious that improving the institutional framework should be one of the priorities for the development of the public procurement system in BiH. Of course, the changes themselves are not possible without a more adequate supervision of these institutions, which further implies greater responsibility of the PPA Board, the BiH Council of Ministers, and the BiH Parliamentary Assembly.
3. The monitoring of public procurements procedures that was carried out within the *Make Public Procurement Truly Public* Initiative showed and proved that a great number of irregularities and abuses could be ascertained thanks to the dedicated work of civil society organizations which were, by using the appropriate methodology, able to identify the corrupt intent. At the same time, a significant database was created to enable further analyses, but also prosecution of violation of principles and provisions of the BiH Public Procurement Law. **A new Rulebook on monitoring public procurement procedures should be adopted**, encompassing the findings and monitoring reports of civil society organizations as a credible source of information on the subject, i.e. the supervision and control otherwise carried out by the PPA. Such an approach would not only maintain the existing momentum of cooperation, but involve an even larger number of non-governmental sector and business community representatives interested in the fight against corruption in public procurement.
4. Public sector audit institutions, civil society organizations, the media and individual investigative journalists have long been pointing out violations of the BiH Public

Procurement Law. For years, their reports have been exposing blatant violations by many individuals and institutions. In 2017, “Abuse in the Procedure of Public Procurement” and “Unlawful preferential treatments of economy subjects” were introduced in Criminal Codes of Republika Srpska (RS) and Brčko District BiH (BD BiH) i.e. classified as criminal acts. Nevertheless, given that there are still no significant investigations and trials of these crimes, it seems that the practice of “impunity” has reached its peak. At the same time, the Criminal Codes of BiH and the Federation of BiH (FBiH) do not define public procurement offenses as a crime. In order to prosecute corruption offenses in public procurement, it is necessary to harmonize the entities’ legal solutions and improve judicial institutions in the whole country. In order to prosecute these crimes, it is therefore **necessary to introduce “Abuse in the Procedure of Public Procurement” and “Unlawful preferential treatments of economy subjects” in Criminal Codes of BiH and FBiH, and to improve judicial institutions (public prosecutors’ offices and courts) throughout the country.**

5. It should also be noted that the conduct of transparent, efficient, economical, effective, non-discriminatory and lawful public procurement rests on the morals and political culture of a particular political system. Since political elites and individuals have been derogating morality and political culture in BiH for decades, there can obviously be no change without a **comprehensive reform. The reform should be driven by the need to strengthen institutionalization of anti-corruption mechanisms for clearer and more comprehensive regulation and implementation of frameworks for prevention of conflicts of interest, and protection of whistle-blowers.** It is therefore necessary to enact a new law in accordance with the existing constitutional and administrative structure of the state, clearly stating who is responsible for its implementation, and establishing transparent procedures for monitoring effects of its implementation.
6. Finally, it should be emphasized that the establishment of a fair and uncorrupted public procurement system in BiH largely depends, and will depend, on the EU’s take on the matter during the process of EU accession. Should the EU choose to rely significantly more on SIGMA experts’ technical assistance rather than on local civil society organizations and business sector representatives’ insight and knowledge, the road to a fairer and uncorrupted public procurement system is going to be long and uncertain. It is therefore essential to establish a **clear and regular communication between all relevant stakeholders interested in a regulated public procurement, and not to exclude any of them from the process.** The findings of civil society and the business community representatives should be aligned with the findings of the official institutions because only in this way the change can be expected to happen.

The most important steps needed to improve the public procurement system in BiH

ADOPTION OF THE NEW BIH LAW ON PUBLIC PROCUREMENT

The BiH Council of Ministers to appoint a Working group (including representatives of civil society and business community)

01

The measure implies the preparation and adoption of a new Law on Public Procurement, which should be based on all applicable European Union directives and the findings and opinions of the BiH business community and civil society. In addition to the Law itself, it is necessary to adopt all accompanying bylaws and implementing acts.

DEADLINE: The middle of 2021

STRENGTHENING THE INSTITUTIONAL FRAMEWORK OF THE PUBLIC PROCUREMENT SYSTEM IN BIH

The measure involves several activities:

- Improvement of internal acts of the BiH Public Procurement Agency and the BiH Office for Review of Complaints (focusing on the control and supervisory roles);
- Filling new positions (vacancies in accordance to these institutions' new job classification lists);
- Establishing clear procedures and rules for selection of the institutional management (based on public competition);
- Vetting of staff of the BiH Office for Review of Complaints;
- Introducing more regular and comprehensive reporting by the BiH Public Procurement Agency to the Agency's Board, and by the BiH Office for Review of Complaints to the BiH Parliament.

02

Board of the BiH Public Procurement Agency, the BiH Council of Ministers the Parliament of BiH

The BiH Public Procurement Agency

DEADLINE: The end of 2021

ADOPTION OF A NEW RULEBOOK ON THE MONITORING OF PUBLIC PROCUREMENT PROCEDURES

03

The measure implies the adoption of a new Rulebook on the Monitoring of Public Procurement Procedures – the one with greater institutionalization of representatives of the BiH civil society and business community as credible sources of information on monitoring procedures, i.e. supervision and control carried out by the BiH Public Procurement Agency.

DEADLINE: The end of 2021

STRENGTHENING OF CRIMINAL LEGISLATION, AND ITS CONSISTENT APPLICATION (IN RELATION TO ABUSE OF PUBLIC PROCUREMENT PROCEDURES)

The measure involves the following activities:

- Introducing amendments to the Criminal Laws of Bosnia and Herzegovina and the Federation of Bosnia and Herzegovina, i.e. classifying "Abuse in the Procedure of Public Procurement" and "Unlawful preferential treatments of economy subjects" as criminal offenses;
- Creating a training program for prosecutors and judges (on treating public procurement offences as criminal ones).

04

BiH and FBiH Ministries of Justice, BiH Council of Ministers and the Government of the Federation of BiH, Parliaments of BiH and FBiH, FBiH and RS Centres for Education of Judges and Prosecutors

Competent institutions at all levels of government

DEADLINE: The end of 2021

ESTABLISHMENT OF CONTINUOUS COMMUNICATION BETWEEN ALL ACTORS OF THE PUBLIC PROCUREMENT SYSTEM AND THE EU REPRESENTATIVES

When it comes to reporting to the EU on the state of the BiH public procurement system, the civil society and business community's findings should be aligned with the findings of the BiH official institutions. It is therefore necessary that there are:

- Regular consultations;
- Analysis of findings based on the public policies research and analysis;
- BiH Civil society and business community Shadow report on the state of the public procurement system in BiH.

06

Delegation of the European Union, Commission of the European Union

DEADLINE: Continuously.

HARMONIZATION AND CONSISTENT APPLICATION OF ANTI-CORRUPTION LEGISLATION

05

The measure implies:

- An analysis of the implementation of the existing anti-corruption legislation (Law on Protection of Persons Reporting Corruption, Law on Prevention of Conflict of Interest, Law on Financing of Political Parties);
- New legal solutions based on the conducted analysis;
- Transparent and constant monitoring of the new Law's implementation.

DEADLINE: The end of 2021

1. Uvod

.....

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 putanje¹, uglavnom u privatne džepove. Procjenjuje se da javne nabavke u državama članicama Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) čine oko 12 posto bruto društvenog proizvoda². U Bosni i Hercegovini (BiH) javna potrošnja je viša od polovine bruto društvenog proizvoda³, a obim javnih nabavki se kreće između 25 i 30 posto ukupnih javnih izdataka⁴. Zbog toga su javne nabavke oblast koji je potrebno regulisati.

Brojne analize pokazuju da sistem javnih nabavki u BiH nije značajnije unaprijeđen **Zakonom o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine (ZJN)** iz 2014. godine. Poslodavci, mala i srednja preduzeća, kao i organizacije civilnog društva, stalno upozoravaju na probleme koji se javljaju tokom primjene Zakona, zbog čega ga je potrebno unaprijediti. Osim toga, Zakon je potrebno stalno usklađivati sa načelima i procedurama sistema javnih nabavki Evropske unije (EU) i obezbijediti kontrolu sistema nabavki u BiH.

Vlade nastoje urediti sisteme javnih nabavki na način da se za uloženi javni novac dobije najveća protivvrijednost potrebnih roba, radova i usluga. Uređen sistem javnih nabavki se zasniva na dobrom upravljanju. To zahtijeva da, između ostalog, postupci javnih nabavki budu transparentni, da se spriječe zloupotrebe, da funkcioneri i službenici budu odgovorni, dok je nezadovoljnim učesnicima na raspolaganju efikasan sistem žalbi. Pored toga, dobro upravljanje zahtijeva i da postupci javnih nabavki budu efektivni i efikasni.

Sistemi javnih nabavki u, nama najinteresantnijim, zemljama EU počivaju na istim principima organizacije i sa skoro istim pravilima i procedurama. Međutim, razlike nastaju kada dođe do praktične primjene pravila i procedura, monitoringa i institucionalnog okvira. Razlike mogu uticati na pojavu korupcije. Ustanovljeno je da loš sistem javnih nabavki negativno utiče na održivi razvoj i ekonomski rast, kako razvijenih tako i zemalja u razvoju. Istovremeno, javne nabavke su osjetljiv segment regulisanja javnog sektora. Njegovo neregulisanje ima značajne posljedice na korupciju i koruptivne prakse, a samim tim i demokratske procese jedne države.

¹ *Integrity in Public Procurement*, OECD, 2007. (https://read.oecd-ilibrary.org/governance/integrity-in-public-procurement_9789264027510-en#page1)

² *Government at a Glance*, OECD, 2019.

³ Godišnji izvještaji Agencije za javne nabavke BiH (www.javnenabavke.gov.ba)

⁴ Balkan Tender Watch (www.balkantenderwatch.eu)

Uspostavlja je normi u sistemu javnih nabavki zahtijeva jasno razumijevanje i čvstu posvećenost svih aktera – vlasti, poslovnog sektora i društva. Stoga se u razvoj sistema trebaju uključiti svi relevantni akteri kako bi se definisale preventivne i kaznene mjere koje su usmjerene na odgovornost, transparentnost i integritet.

Zakon o javnim nabavkama koji se u BiH primjenjivao od 2004. do 2014. godine ukazao je na mnoge slabosti sistema, pa je bilo potrebno unaprijediti ga i uskladiti sa načelima i procedurama zemalja EU. Nakon višegodišnjeg procesa zagovaranja, izrade i konsultacija, Parlament BiH usvojio je novi ZJN u martu i aprilu 2014. godine. Zakon je stupio na snagu u maju 2014. godine, a počeo se primjenjivati od novembra iste godine. Njegovu izradu su pokrenule institucije vlasti i organizacije civilnog društva uz podršku eksperata OECD-ovog programa SIGMA.

Međutim, ni novi Zakon nije uklonio sve slabosti. Njegova dosadašnja primjena pokazuje da i dalje postoje propusti i narušavanja integriteta u sistemu javnih nabavki.

2. Javne nabavke u Bosni i Hercegovini

Ukratko: U Bosni i Hercegovini se svake godine kroz javne nabavke potroši nekoliko milijardi konvertibilnih maraka javnog novca. Za ovaj novac građani bi trebali dobiti bolje usluge i infrastrukturu, ali u praksi to nije uvijek tako. Institucije, ustanove i javna preduzeća (ugovorni organi) ne nabavljaju uvijek najbolje robe, radove i usluge, ne štede javni novac, a nerijetko javne nabavke koriste kako bi posao ugovorili sa željenim ponuđačem. Ova oblast je uređena Zakonom o javnim nabavkama, ali njegova primjena nije u skladu sa praksama Evropske unije. Uređen sistem javnih nabavki smanjio bi prostor za korupciju, a građanima i privredi osigurao bolji ambijent za život i poslovanje.

Prema procjenama, BiH kroz javne nabavke godišnje utroši između 2,5 i 3 milijarde konvertibilnih maraka⁵ (KM). Procjene⁶ govore da se u EU „zahvaljujući“ korupciji izgubi 13 posto budžeta za javne nabavke tokom jedne godine. U BiH nisu rađena ovakva istraživanja, ali s obzirom na visok stepen korupcije može se zaključiti da je gubitak u javnim nabavkama veći od procenta u EU. Zbog toga je neophodno unaprijediti sistem javnih nabavki.

ZJN iz 2014. godine propisao je pravila i postupke javnih nabavki, definisao obaveze i pravnu zaštitu učesnika, te odredio nadležnosti institucija koje treba da prate njegovu primjenu. Te institucije su **Agencija za javne nabavke (AJN)** i **Ured za razmatranje žalbi/Kancelarija za razmatranje žalbi (URŽ/KRŽ)**. AJN je savjetodavni organ, a zadatak joj je da osigura da se ZJN provodi pravilno. Zbog toga je dužna da:

- predlaže izmjene Zakona i drugih akata,
- poboljša informiranost ugovornih organa i ponuđača o propisima,
- objavljuje priručnike i upustva,
- izrađuje standardne obrasce i modele,
- pruža tehničku i savjetodavnu pomoć,
- uspostavi sistem za praćenje ugovornih organa vezano za primjenu ZJN,
- prikuplja, analizira i objavljuje informacije o postupcima javnih nabavki i dodijeljenim ugovorima,
- razvija elektronski informacioni sistem, objavljuje informacije o obukama.

Najznačajniji instrumenti AJN je praćenje ugovornih organa koji primjenjuju ZJN i davanje mišljenja o konkretnim postupcima. Međutim, **nadzorna uloga AJN je u potpunosti zastavljena, a mišljenja ove institucije nemaju obavezujući karakter.** URŽ je samostalna i

⁵ Agencija za javne nabavke BiH (www.javnenabavke.gov.ba)

⁶ *Identifying and reducing corruption in public procurement in the EU*, OLAF, 2013.

nezavisna institucija čiji je zadatak da rješava drugostepene žalbe u postupcima javnih nabavki. Prema Zakonu, nezadovoljni učesnik prvo se žali ugovornom organu koji provodi javnu nabavku. Ukoliko ugovorni organ odbije ili odbaci tu žalbu automatski je šalje URŽ-u, drugostepenom organu. Odluka koju članovi URŽ-a donesu u tom slučaju je konačna, a nju je moguće osporavati u upravnom postupku pred Sudom BiH.

Vijeće ministara i Parlamentarna skupština BiH nadziru rad Agencije za javne nabavke (AJN) i Ureda za razmatranje žalbi/Kancelarije za razmatranje žalbi (URŽ/KRŽ).

AJN svoje godišnje izvještaje o radu dostavlja Vijeću ministara, dok rad URŽ-a razmatra Parlamentarna skupština BiH. Sjedište AJN i URŽ-a je u Sarajevu, a filijale imaju u Mostaru i Banja Luci.

Tokom 2019. godine u BiH su zaključeni ugovori vrijedni 2.844.273.295,98 KM⁷ (bez PDV-a), što čini 8,10 nominalnog bruto društvenog proizvoda za tu godinu. To je umanjnjenje od 7,6 posto u odnosu na 2018. godinu kada je ukupna vrijednost zaključenih ugovora iznosila 3.080.202.646,22 KM⁸ (bez PDV-a). Godine u kojima se održavaju izbori bilježe veću potrošnju kroz javne nabavke. Uprkos tim fluktuacijama prisutan je stabilan trend porasta vrijednosti nabavki. Osim toga, prisutan je i porast broja ugovornih organa koji su registrovani u informacionom sistemu „E-nabavke“, pa je krajem 2019. godine bilo registrovano 2.676 ugovornih organa, što je za 95 više u odnosu na 2018. godinu i 286 više nego u 2017. godini.⁹ (Tabela 1.) Značajan broj subjekata koji podliježu primjeni ZJN još uvijek nije registrovan, ali se procjenjuje da je vrijednost njihovih nabavki relativno mala.

Godina	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.
Ukupan broj registrovanih ugovornih organa	919	1.139	1.431	1.539	2.053	2.290	2.390	2.581	2.676
Povećanje u odnosu na prethodnu godinu	59	220	292	108	514	237	100	191	95
% povećanja u odnosu na prethodnu godinu	6,80	23,93	25,63	7,54	33,40	11,54	4,37	7,99	3,68

Tabela 1. Broj registrovanih ugovornih organa u sistemu „E-nabavke“ po godinama

ZJN je u velikoj mjeri usklađen sa zakonodavstvom EU iz 2004. godine, ali ne i sa onim iz 2014. godine. Najveća zamjerka neusklađenosti sa EU principima odnosi se na preferencijalni tretman domaćeg¹⁰, zatim neusklađenost sa Direktivom 2014/24/EU o javnim nabavkama, 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. **Primjena ZJN daleko je od prakse EU, a principi javnih nabavku su ugroženi u dosadašnjem sistemu.** Istovremeno, malo je učinjeno na suzbijanju korupcije u procesu

⁷ Agencija za javne nabavke BiH.

⁸ Već je opštepoznata činjenica da su iznosi utrošeni za javne nabavke najviši u toku izbornih godina.

⁹ Agencija za javne nabavke BiH.

¹⁰ Prema posljednjoj Odluci o obaveznoj primjeni preferencijalnog tretmana domaćeg koju je usvojilo Vijeće ministara BiH u 2020. godini, ugovorni organi u BiH su dužni, prilikom obračuna cijena ponude, a u svrhu poređenja ponuda, umanjiti cijene domaćih ponuda za preferencijalni faktor domaćeg od 30 posto.

javnih nabavki, a ukoliko se posmatra Izvještaj o napretku BiH za 2018. godinu može se zaključiti da javne nabavke više nisu značajan prioritet EU administracije. Javne nabavke ne tretiraju se više kao zasebno poglavlje u Izvještaju već se njima posvećuje 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 se navodi i 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.*“

Javne nabavke u BiH i dalje zahtijevaju posebnu pažnju. To potvrđuje i monitoring izvještaj o principima javne administracije koji su pripremili eksperti SIGMA programa.¹¹ Postojanje preferencijalnog tretmana domaćeg i ranije spomenutih direktiva su najveće zamjerke postojećem sistemu.

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 Evropskoj uniji, 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 njom definisane:

- 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 dovedu do poboljšanja efikasnosti.

Suzbijanje korupcije u javnim nabavkama, na prvi pogled, trebalo bi da bude primarno zadatak ugovornih organa i ponuđača, odnosno poslovnih subjekata koji učestvuju u postupcima javnih nabavki. Prema Zakonu i logici, ugovorni organi bi trebali da nabavljaju najbolji kvalitet za najpovoljniju cijenu, a ponuđači da jedni drugima konkurišu u skladu sa ovim karakteristikama. Država bi trebala stvarati uslove za neometano tržišno takmičenje, a ponuđači da upozore na sve situacije koje im umanjuju šansu da njihove ponude budu odabrane zbog kriterija koji nisu navedeni u tenderskoj dokumentaciji.

¹¹ *Monitoring izvještaj: principi javne uprave, SIGMA OECD, novembar 2017.* (<http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-Bosnia-and-Herzegovina.pdf>)

Načela javnih nabavki i borba protiv korupcije

Regulisanje postupaka javnih nabavki ima više ciljeva. Pored borbe protiv korupcije, stvaranja uslova za nesmetan promet roba i usluga, razvoja privrede, može se reći da je prvi i osnovni cilj onaj koji je promovisan kroz **načelo efikasnosti i ekonomičnosti** upotrebe javnih sredstava. Efikasnost i ekonomičnost postiže se kroz osiguravanje konkurencije među ponuđačima. U najširoj mogućoj konkurenciji, koja podrazumijeva što veći broj ponuđača, 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 koje su značajne za realizaciju konkretne 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. Od toga zavisi koliko će ugovorni organ biti uspješan u obavljanju svojih poslova i kako će biti zadovoljene potrebe građana i privrede. Ako se ugovorni organ odluči za neadekvatan predmet nabavke može ugroziti poslove koje obavlja, a time 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 energetskog sistema što može da poremeti snabdijevanje električnom ili toplotnom energijom itd.

Međutim, neadekvatnost predmeta nabavke ne mora se ispoljavati samo kroz nabavku nečega što je lošijeg kvaliteta od realnih potreba, već i kroz nabavku onoga što po kvalitetu i obimu prevazilazi te potrebe. Nabavka opreme za koju ugovorni organ nema obučene kadrove koji će je koristiti i održavati, a koja nije potrebna naručiocu ili oprema koju će ugovorni organ vrlo rijetko koristiti, tu opremu čini neefikasnom. Takva oprema će zahtijevati da se obuče kadrovi, a biti će je potrebno održavati i skladištiti.

Primjer 1. *Naplatne kućice koje niko ne koristi*

Tokom 2012. godine provedena je nabavka kućica za naplatu putarina na autoputu Banja Luka-Gradiška. Vrijednost ove nabavke bila je 2,1 miliona KM. U istom periodu izmijenjeni su propisi o putevima, a nove zakonske odredbe su propisale da se putarine ne mogu naplaćivati na magistralnim i regionalnim putevima. Zbog toga novoizgrađene naplatne kućice nikada nisu zaradile niti jednu marku putarine. Međutim, ovo nije bio kraj priče s naplatnim kućicama. Za njihovo uklanjanje raspisana je nova javna nabavka vrijedna 1,5 miliona KM. Naplatne kućice koje ništa nisu zaradile uklonjene su 2018. godine.

Izvor: Inicijativa *Da javne nabavke budu javne*

Ekonomičnost podrazumijeva 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 kriterij za rangiranje ponuda te kroz ponuđenu cijenu kao element kriterija *ekonomski najpovoljnija ponuda*. Dakle, za ugovorni organ je značajno

da cijene u ponudama budu što niže. Na to se u značajnoj mjeri može uticati pravilnim planiranjem javne nabavke i obezbjeđivanjem što šire konkurencije među ponuđačima.

Za ostvarenje ekonomičnosti važni su i drugi elementi kriterija *ekonomski najpovoljnija ponuda* koji se, po svom ishodu, mogu predstaviti kao utrošak javnih sredstava (uslovi plaćanja, tekući troškovi i troškovna ekonomičnost). Važna je i faza realizacije ugovora o javnoj nabavci, u kojoj se ne smije dozvoliti nezakonito povećanje cijene (prije svega zaključivanjem aneksa ugovora o javnoj nabavci protivno odredbama ZJN), kao i stvaranje novih troškova koji će značiti dodatno trošenje javnih sredstava. Na primjer: ukoliko ugovorni organ dopusti ponuđaču da kasni sa izvršavanjem ugovorenog održavanja određene opreme to može prouzrokovati ozbiljan kvar na opremi, a zbog čega će biti potrebno nabaviti novu. To znači da će ugovorni organ imati veće troškove.

Izbor predmeta nabavke koji nije potreban ugovornom organu u fazi planiranja, ali i kroz korištenje „prejakih“ tehničkih specifikacija u samoj konkursnoj dokumentaciji, dovodi do nepotrebnog trošenja javnih sredstava. Ekonomičnost je u takvim slučajevima itekako obesmišljena.

Primjer 2. Nejasni razlozi za povećanje procijenjene vrijednosti za više od 50 posto

Uprava za ceste Hercegbosanske županije je raspisala javnu nabavku za redovno održavanje kantonalnih cesta u 2019. godini sa procijenjenom vrijednošću od 455.000 KM. Javna nabavka je diskutabilna zbog procjene njene vrijednosti. Istovjetan ugovor za 2018. godinu iznosio je 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 iz 2019. godine došlo do narušavanja principa efikasnosti i ekonomičnosti s obzirom na samu procijenjenu vrijednost predmetne nabavke.

Izvor: Inicijativa *Da javne nabavke budu javne*

- Obezbjeđivanje konkurencije

Gotovo da ne postoji dilema oko toga da široka konkurencija (veći broj ponuđača i ponuda) doprinosi da ponuđeni uslovi realizacije konkretnog ugovora 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 zadovoljiti realne potrebe ugovornog organa (u smislu poslova koje obavlja) i omogućiti što širu konkurenciju istovremeno će predstavljati i najbolji garant ostvarenja načela efikasnosti i ekonomičnosti.

Sve manje konkurencije u javnim nabavkama u BiH

Podaci Agencije za javne nabavke za 2019. godinu pokazuju da je prosječan broj prihvatljivih ponuda u otvorenim postupcima iznosio 1,94 dok je prije samo nekoliko godina taj broj bio 3,2. Smanjenje konkurencije, odnosno broja ponuda na tenderima, se desilo uprkos tome što je transparentnost samih postupaka značajno unaprijeđena. Važno je naglasiti da je smanjenje konkurencije prisutno u periodu od donošenja novog Zakona o javnim nabavkama prema kojem je za odabir najboljeg ponuđača potrebna samo jedna validna ponuda.

Osnovni razlozi za smanjenje konkurencije se mogu identifikovati kroz:

- „Skrojene“ tehničke i druge karakteristike predmeta nabavke;
- „Skrojene“ tehničke i/ili finansijske uslove na strani ponuđača (referens lista, posjedovanje određenih certifikata);
- Podkriteriji za ocjenu ponuda kod kriterija 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: Inicijativa *Da javne nabavke budu javne*

Načelo ***transparentnosti*** postupka javne nabavke je od presudnog značaja za ostvarenje ciljeva javnih nabavki. Objavljivanje svih relevantnih podataka o postupku javne nabavke na način da se sva zainteresovana lica mogu upoznati sa njima može doprinjeti efikasnom i ekonomičnom provođenju postupka te borbi protiv korupcije. Transparentnost omogućava i efikasnu reviziju javnih nabavki. Ukoliko je ugovorni organ obavezan da javno objavljuje planove javnih nabavki, tenderske dokumentacije i sve oglase i obavještenja u postupku nabavke, onda će i organizacijama civilnog društva, medijima i nadležnim institucijama biti olakšana provjera svrsishodnosti onoga što ugovorni organ nabavlja. Nekada je potrebno poduzeti i nešto više kako bi se utvrdili motivi kojima se ugovorni organ rukovodio prilikom odabira predmeta javne nabavke. Jedan od načina je i traženje podataka kroz slobodan pristup informacijama.

Da javne nabavke budu javne

Prema nalazima inicijative *Da javne nabavke budu javne*, postupanja ugovornih organa po zakonima o slobodi pristupa informacijama ne prate dovoljno pozitivne trendove objavljivanja informacija na Portalu javnih nabavki u BiH. Tako je tim istraživača Udruženja za borbu protiv korupcije Transparency International u BiH samo za prvih devet mjeseci 2018. godine podnio 188 zahtjeva za slobodan pristup informacijama ugovornim organima različitih nivoa. Od toga su podnesena: 133 zahtjeva za dostavljanje informacija za dalje praćenje postupaka javnih nabavki, 52 zahtjeva kojima se tražilo dostavljanje plana javnih nabavki i 3 zahtjeva za dostavljanje tenderske dokumentacije.

Zbog neblagovremenog postupanja ugovornih organa, u istom periodu su podnesene 74 urgencije, i to: 52 za dostavu informacija za dalje praćenje odabranih postupaka javnih nabavki i 22 za dostavu plana javnih nabavki.

Određeni ugovorni organi nisu postupali ni po urgencijama, a podneseno je i 17 žalbi zbog šutnje administracije, 13 žalbi/prigovora, 10 zahtjeva za vršenjem inspeksijskog nadzora te 4 zahtjeva kojima je traženo dostavljanje upravnog akta.

Izvor: Inicijativa *Da javne nabavke budu javne*

- *Jednakost ponuđača*

Jednak položaj svih ponuđača, promovisan kroz načelo **jednakosti ponuđača**, znači jednak tretman prema svakom ponuđaču u svakoj fazi postupka javne nabavke. To se, prije svega, odnosi na informacije koje su značajne za sprovođenje postupka. To znači da ugovorni organ ne smije nijednom ponuđaču saopštiti informacije koje nije saopštio drugim ponuđačima. Takvu obavezu ugovorni organ ima ne samo u postupku javne nabavke, već i u fazi pripreme postupka, izrade plana nabavki, kao i tenderske dokumentacije.

Ugovorni organ je dužan da postupa na isti način prema svim ponuđačima i zainteresovanim licima, nezavisno od toga ko su oni. Kako bi se ostvarila svrishodnost javne nabavke važno je da ugovorni organ u fazi istraživanja tržišta (prije planiranja javne nabavke i sastavljanja tehničkih specifikacija) na jednak način prikupi informacije od svih potencijalnih ponuđača za koje zna da mogu realizovati konkretnu javnu nabavku. U ovoj situaciji, ugovorni organ može i javno pozvati sve takve ponuđače da kažu šta smatraju najadekvatnijim predmetom javne nabavke i najoptimalnijim karakteristikama imajući u vidu realne potrebe ugovornog organa. Pri tome, ugovorni organ mora izbjeći favorizovanje nekog od potencijalnih ponuđača. To će najbolje postići time što će svaku informaciju koju dobije istraživanjem tržišta dodatno provjeriti preko javno dostupnih informacija, saradnjom sa kolegama koji provode takve nabavke kod drugih ugovornih organa, ali i kroz pitanja koja se mogu postavljati stručnim udruženjima ili ekspertskim institucijama (npr. fakulteti).

Primjer 3. **Licenciranje kao diskriminacija u poslovima niskogradnje**

Javno preduzeće Putevi Republike Srpske su pokrenuli otvoreni postupak nabavke unapređenja putne infrastrukture u Petrovu. Preduzeće je nabavku procijenilo na 341.880,34 KM [bez PDV-a].

U ovoj nabavci je narušen princip nediskriminacije i jednakog tretmana jer su definisani „diskriminirajući“ uslovi u dijelu 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 kvalifikacija njegovog rukovodnog osoblja dostavi ovjerenu kopiju licence koju izdaje Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju Republike Srpske. Ovo svakako nije u skladu sa zahtjevima za jedinstvenim tržištem javnih nabavki na kojima počiva sam sistem i Zakon o javnim nabavkama BiH.

Izvor: Inicijativa *Da javne nabavke budu javne*

PROJEKAT DA JAVNE NABAVKE U BiH POSTANU JAVNE



Cilj projekta je bio dokumentovati, na relevantnom uzorku aktuelnih javnih nabavki, različite oblike kršenja Zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine, kako bi se zagovarala puna transparentnosti postupaka javnih nabavki kroz cjelokupan ciklus nabavke.



Partneri na projektu su bili: Agencija za razvoj preduzeća – Eda, Transparency International BiH, U.G. Tender, Centar za istraživačko novinarstvo, Fondacija Media Centar, ZiPR Agencija.

PROJEKAT SE
PROVODIO:



- **2017** → FOKUS NA UGOVORNIM ORGANIMA,
- **2018** → FOKUS NA PONUĐČIMA,
- **2019** → FOKUS NA STVARNIM POTREBAMA GRAĐANA.

3. Inicijativa *Da javne nabavke budu javne*

*Ukratko: Grupa organizacija civilnog društva i eksperti koje je okupio Fond otvoreno društvo Bosne i Hercegovine pratili su javne nabavke i dokumentovali kršenja Zakona o javnim nabavkama. Inicijativa nazvana *Da javne nabavke budu javne* analizirala je više od 12.000 postupaka javnih nabavki, preko 300 revizorskih izvještaja, a uočene nepravilnosti je prijavila Agenciji za javne nabavke. Sva otkrića su javno prezentovana. Ovo je bio prvi slučaj praćenja javnih nabavki u realnom vremenu i rano otkrivanje zloupotreba.*

Polazeći od značaja javnih nabavke s jedne strane, te djelimično opisanog negativnog stanja javnih nabavki u BiH s druge, **Fond otvoreno društvo BiH** je krajem 2016. godine pokrenuo **inicijativu *Da javne nabavke budu javne***. Cilj ove inicijative je bio dokumentovanje različitih oblika kršenja ZJN kako bi se stvorio snažan osnov za zagovaranje pune transparentnosti postupaka javnih nabavki.

Inicijativa je razvila i posebnu metodologiju za potrebe monitoringa procesa pripreme, raspisivanja tendera i ugovaranja. Kroz posmatranje konkretnih javnih nabavki u realnom vremenu vršeno je rano otkrivanje i dokumentovanje nepravilnosti/zloupotreba u posmatranim nabavkama te su stvorene odgovarajuće baze slučajeva sa svim karakterističnim detaljima. To je bio sadržaj s kojim se dalje djelovalo prema nadležnim institucijama i javnosti.

Inicijativa je realizovana kroz partnerski rad nekoliko organizacija civilnog društva:

1. **Agencija za razvoj preduzeća – Eda**, Banja Luka
2. **Udruženje za borbu protiv korupcije *Transparency International* u BiH**, Banja Luka
3. **Centar za istraživačko novinarstvo (CIN)**, Sarajevo
4. **Udruženje građana *Tender***, Banja Luka
5. **Fondacija *Media Centar***, Sarajevo
6. **ZiPR Agencija**, Sarajevo

O okviru ove obimne i jedinstvene inicijative u BiH, a može se sa sigurnošću reći i u regiji, pomenute organizacije civilnog društva provele su više projekata čiji je cilj bio monitoring različitih faza postupaka javnih nabavki. Svaka organizacija je imala jasnu ulogu, a utvrđeni su i koordinatorski mehanizmi. Pored navedenih organizacija civilnog društva, za provođenje projektnih aktivnosti angažovani su i spoljni eksperti.

O obimu provedenih aktivnosti govori nekoliko podataka¹²:

- Analizirano je **12.214 konkretnih javnih nabavki** procijenjene vrijednosti 4.393.249.875,76 KM, bez PDV-a;
- Analizirano je više od **300 različitih revizorskih izvještaja** uključujući analizu primjene preporuka revizije;
- Organizovane su **22 konferencije za novinare** na kojima su predstavljene nalazi, te **9 press briefing-a** tokom kojih su novinari i mediji detaljnije upoznati sa nalazima;
- Upućeno je **116 različitih vrsta prijava** AJN;
- Podneseno je **15 tužbi** iz oblasti prava na pristup informacijama;
- Upućeno je ukupno **1.035 zahtjeva** za dostavljanje različite dokumentacije u vezi sa javnim nabavkama;
- Po upućenim inicijativama, izdate su **dvije preporuke Ombudsmena za ljudska prava BiH**.

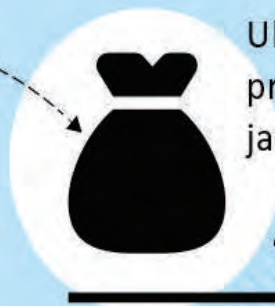
Ova studija predstavlja samo neke od najznačajnijih nalaza cjelokupne inicijative, uz napomenu da su prikupljene i obrađene informacije mnogo obimnije od nalaza koji su, iz razloga preglednosti, prezentovani u ovoj studiji.

¹² Podaci zaključno sa 30.04.2020. godine.

GENERALNI PODACI PROJEKTA

ANALIZIRANO:

12.214
konkretnih javnih nabavki



Ukupna vrijednost
praćenih postupaka
javnih nabavki je

4.393.249.875

PODNESENO VIŠE OD 1.400 PODNESAKA RAZLIČITIM INSTITUCIJAMA

OD ČEGA:



15 TUŽBI
iz oblasti prava na
pristup informacijama



116 PRIJAVA
Agenciji za javne
nabavke



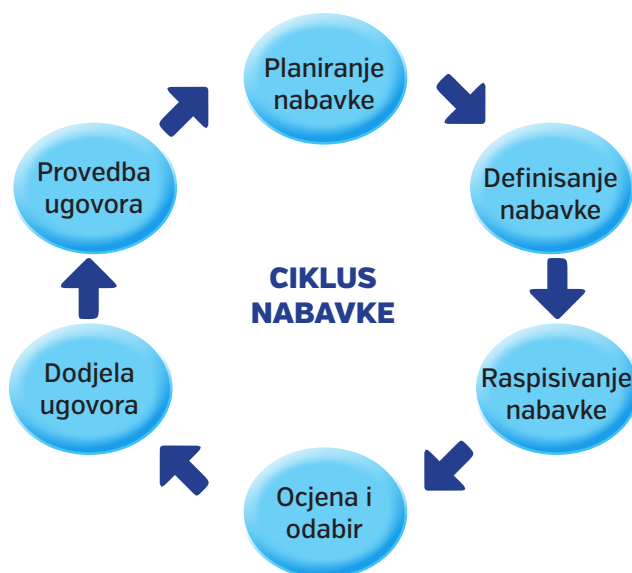
**2 POZITIVNE
PREPORUKE**
Ombudsmana BiH

4. Metodološke napomene ili kako smo pratili javne nabavke

.....

Ukratko: Inicijativa Da javne nabavke budu javne je razvila posebnu metodologiju monitoringa javnih nabavki. Nabavke su analizirane od faze pripreme i planiranja, raspisivanja i provođenja postupka, pa sve do dodjele i provođenja ugovora. Inicijativa je tokom svog rada monitorisala ugovorne organe, odabrane postupke javnih nabavki u realnom vremenu, a ispitala je i stavove privatnih kompanija koje učestvuju u postupcima javnih nabavki u Bosni i Hercegovini.

Za potrebe provođenja inicijative *Da javne nabavke budu javne* razvijena je metodologija monitoringa javnih nabavki. Najznačajniji aspekt metodologije se odnosi na posmatranje cjelokupnog ciklusa javnih nabavki i uzimanje u obzir specifičnosti svake od faza u ciklusu javne nabavke. Ovo znači da su analizirani podaci/dokumentacija iz faze pripreme i planiranja javnih nabavki, faze raspisivanja i provođenja postupaka javnih nabavki, odnosno dodjele ugovora, pa sve do provođenja dodijeljenih ugovora. (Grafikon 1.) Za svaku od ovih faza su identifikovani specifični rizici integriteta te su identifikovani pakazatelji prisustva rizika (*Red flags*).



Grafikon 1. Ciklus javne nabavke

Polaznu osnovu za metodologiju predstavljali su sljedeći principi integriteta koji je razvio OECD.

OECD i principi integriteta u javnim nabavkama

Transparentnost

- 1) Obezbjediti adekvatan stepen transparentnosti tokom cijelog postupka javne nabavke u cilju promocije jednakog tretmana i nediskriminacije potencijalnih ponuđača.
- 2) Maksimalizovati transparentnost u okviru otvorenog postupka i preduzeti preventivne mjere s ciljem unapređenja integriteta u slučajevima koji ne potpadaju pod otvoreni postupak.

Dobro upravljanje

- 3) Obezbjediti da se javna sredstva koriste za javne nabavke u skladu sa svojom namjenom/svrhom.
- 4) Obezbjediti da službenici zaduženi za javne nabavke imaju visok stepen znanja, vještina i integriteta.

Sprečavanje zloupotreba, usklađenost sa zakonom i monitoring

- 5) Obezbijediti adekvatne mehanizme za prevenciju rizika u vezi sa integritetom javnih nabavki.
- 6) Ohrabriti blisku saradnju između vlasti i privatnog sektora s ciljem osiguranja visokih standarda integriteta, naročito u vezi sa ugovaranjem poslova.
- 7) Obezbijediti specifične mehanizme za monitoring javnih nabavki te uočavanje zloupotreba i konsekvantnu primjenu sankcija.

Uspostavljanje odgovornosti i kontrole

- 8) Uspostaviti jasan lanac odgovornosti sa efektivnim kontrolnim mehanizmima.
- 9) Rješavati žalbe potencijalnih dobavljača na pošten i ažuran način.
- 10) Osnažiti organizacije civilnog društva, medije i širu javnost za veći fokus na javne nabavke.

Svi navedeni principi se dalje detaljno razrađuju sa stanovišta potencijalnih rizika koji mogu da naruše integritet u okviru provođenja postupaka javnih nabavki.

Izvor: *OECD Principles for Integrity in Public Procurement*, OECD, 2009.

Polazeći od ovako definisanih principa integriteta, te pretpostavljenih rizika integriteta javnih nabavki¹³ razvijen je instrument za analizu izvora informacija. Poseban fokus je stavljen na sve tri faze ciklusa javne nabavke i pomenute rizike. U nastavku (*Tabela 2.*) su predstavljeni značajni rizici integriteta po fazama ciklusa javne nabavke koji su analizirani u okviru samog monitoringa, kao i način na koji se ti rizici najčešće uočavaju ili manifestuju u postupcima javnih nabavki.

RIZIK	POKAZATELJI / POJAVNI OBLICI PRISUSTVA
NETRANSSPARENTNOST (U FAZI PRIPREME)	<ul style="list-style-type: none">- Plan nabavki ne postoji/nije objavljen,- Plan nabavki ne sadrži dovoljno informacija (npr. nema pojašnjenja svrhe nabavke, nema vremenskog plana, nema navedenog postupka nabavke, procjene vrijednosti itd.),- Tenderska dokumentacija nije dostupna,- Tenderska dokumentacija ne sadrži dovoljne i suvisle informacije za pripremu ponuda.
NEDOVOLJNA/LOŠA ANALIZA POTREBA I PRIPREMA	<ul style="list-style-type: none">- Plan nabavki nije usklađen sa drugim dokumentima (budžet, plan rada, plan kapitalnih investicija i dr.),- Potrebe i procjene vrijednosti „prepisane“ iz prethodnih planova nabavki,- Potrebe za nabavkama su loše procijenjene sa stanovišta svrsishodnosti,- Neprimjereno procijenjena vrijednost nabavki,- Česte izmjene plana nabavki,- Nedostaci u izradi projektnih zadataka.

¹³ *OECD Principles for Integrity in Public Procurement*, OECD, 2009.

RIZIK	POKAZATELJI / POJAVNI OBLICI PRISUSTVA
FAVORIZOVANJE/ DISKRIMINACIJA PONUĐAČA	<ul style="list-style-type: none"> - „Skrojeni“ tehnički i/ili finansijski uslovi na strani ponuđača, - „Skrojene“ tehničke i druge karakteristike predmeta nabavke, - Podkriteriji za ocjenu ponuda kod kriterija ekonomski najprijehvatljivije ponude se u značajnoj mjeri odnose na nefinansijske aspekte (npr. rokove isporuke i/ili plaćanja i dr.), - Tehnički i/ili finansijski uslovi, odnosno tehničke i druge karakteristike predmeta nabavke nemaju veze sa svrhom nabavke, nejasne su i sl., - Nerealno visoki zahtjevi u pogledu garancija, obezbjeđenja i dr., - Visoka cijena tenderske dokumentacije.
NEADEKVATAN IZBOR PROCEDURE	<ul style="list-style-type: none"> - Dijeljenje predmeta nabavke s ciljem izbjegavanja transparentnije procedure, - Korištenje specifičnih postupaka (npr. pregovarački postupak bez objave obavještenja), - Ne postoji obrazloženje/opravlđanje za upotrebu manje transparentnih postupaka ili je nedovoljno/nejasno, - Suvviše kratki rokovi za pripremu/dostavu ponuda, - Produženje postojećih ugovora o nabavkama.
NETRANSARENTNOST (U FAZI PROVOĐENJA)	<ul style="list-style-type: none"> - Neobjavlivanje javnog poziva i tenderske dokumentacije, - Javna nabavka nije predviđena planom nabavki, - Pojašnjenja/specifikacije ili odgovori na upite vezane za tendersku dokumentaciju nisu dostavljeni svim ponuđačima,
MANJAK KONKURENCIJE	<ul style="list-style-type: none"> - Mali broj pristiglih ponuda ili mali broj ponuda koje ispunjavaju tehničke i druge uslove u pogledu ponuđača i/ili ponuda,
IZIGRAVANJE KONKURENCIJE	<ul style="list-style-type: none"> - Neprirodno visoke cijene u ponudama, - Angažman neuspješnog ponuđača kao podugovarača, - Rotacija uspješnih ponuđača u raznim nabavkama, - Velika ili minimalna razlika u ponudama, - Velika sličnost ponuda po pitanju stila, tehnike i dr. (ukazuje da je ponude izradio jedan ponuđač).
PRIVID KONKURENCIJE	<ul style="list-style-type: none"> - Povezanost ponuđača (najčešće kroz vlasničke udjele), - Svi ponuđači su koncesionari jednog proizvođača predmeta nabavke.
SUKOB INTERESA U FAZI EVALUACIJE (KOMISIJA)	<ul style="list-style-type: none"> - Ne postoji izjava o sukobu interesa članova komisije ili je data prije saznanja ko su ponuđači, - Medijski i drugi izvještaji i indicije o eventualnom sukobu interesa člana/ova komisije.
SUKOB INTERESA U FAZI ODOBRENJA / DODJELE UGOVORA (ODGOVORNO LICE)	<ul style="list-style-type: none"> - Medijski i drugi izvještaji i indicije o eventualnom sukobu interesa odgovornog lica, članova komisija za nabavke i sl.
NETRANSARENTNOST IMPLEMENTACIJE UGOVORA	<ul style="list-style-type: none"> - Ne postoje podaci o implementaciji dodijeljenog ugovora, niti informacije za javnost, - Ne objavljuju se izmjene/aneksi ugovora o javnoj nabavci.

RIZIK	POKAZATELJI / POJAVNI OBLICI PRISUSTVA
ZLOUPOTREBE PRI IZVRŠENJU UGOVORA	<ul style="list-style-type: none"> - Izmjene ugovora/aneksi koji se odnose na povećanje ugovorene cijene, izmjene rokova, umanjenje kvaliteta/količine, zamjene robe i izmjene drugih elemenata ugovora, - Nesaglasnosti u implementaciju ugovorenih odredbi u smislu plaćanja više cijene od ugovorene, prihvatanja manje količine ili kvaliteta predmeta nabavke, dužih rokova isporuke i sl., - Isplata neuobičajeno visokih procenata ugovorene cijene avansno.
NEDOSTATAK KONTROLE PRI IMPLEMENTACIJI UGOVORA	<ul style="list-style-type: none"> - Kašnjenja u vezi isporuke predmeta nabavke, - Kašnjenje u vezi sa plaćanjima, - Ne postoji formalizovan sistem interne kontrole i praćenja implementacije ugovora, - Ne postoje potpisane/parafirane primopredaje, otpremnice, narudžbenice, dnevnici i druga implementaciona dokumentacija.

Tabela 2. Rizici integriteta po fazama ciklusa javne nabavke

Koristeći se opisanim okvirom provedeni su sljedeći monitorinzi:

1. **Monitoring integriteta ugovornih organa** je procjena integriteta 173 ugovorna organa korištenjem sekundarnih izvora informacija, a prije svega izvještaja javnih revizorskih institucija, te izvještaja i odluka AJN i URŽ-a. Cilj monitoringa je bio uočavanje karakterističnih obrazaca ponašanja kroz posmatranje ugovornih organa u dužem vremenskom periodu te identifikacija, statistika i karakteristike najčešćih kršenja ZJN posmatrano po svim fazama ciklusa javne nabavke. Za ovu vrstu monitoringa korišteni su sekundarni izvori: izvještaji o reviziji finansijskih izvještaja, izvještaji o usklađenosti ugovornih organa, posebne revizije učinka iz segmenta javnih nabavki, odluke URŽ-a i Suda BiH, mišljenja i izvještaji AJN i dr.
2. **Real time monitoring** je posmatranje aktuelnih javnih nabavki (nabavki koje su u toku) uzorkovanih ugovornih organa. Predstavlja prvi ovakav monitoring javnih nabavki u BiH, a dizajniran je s ciljem reagovanja na uočene nezakonitosti u momentu dok javne nabavke još uvijek traju. Kao što je poznato, većina analiza/revizija javnih nabavki se provodi nakon što su nabavke okončane i ugovori dodijeljeni, a najčešće i provedeni. Takve analize (koje primjenjuju i nadležne revizorske institucije) onemogućavaju pravovremeno reagovanje i pokušaje uklanjanja nezakonitosti u momentu dok javna nabavka još uvijek traje. U uslovima slabih institucija i slabe vladavine prava te endemske neodgovornosti javnog sektora, naknadne analize i revizije gotovo su uvijek bez posljedica. Upravo iz ovih razloga cilj *real time* monitoringa je da se, korištenjem svih pravnih i drugih sredstava koja su dostupna organizacijama civilnog društva, pokuša obezbijediti da ugovorni organi zakonito i racionalno troše javna sredstava. Prilikom *real time* monitoringa kao izvori su korišteni planovi javnih nabavki, obavještenja o nabavkama, tenderske dokumentacije, obavještenja o dodjeli ugovora, ugovori i dr.¹⁴ Nalazi *Real time* monitoringa, odnosno uočene nepravilnosti

¹⁴ Ovi dokumenti su preuzimani sa Portala javnih nabavki u BiH (za one dokumente koji se obavezno objavljuju na ovom portalu), sa web stranica ugovornih organa, ali i na osnovu zahtjeva prema ugovornim organima u skladu sa zakonima o slobodi pristupa informacijama.

i nezakonitosti bile su osnov različitih vrsta reakcija uključenih organizacija civilnog društva. Najčešće su to bile prijave AJN o nezakonitom postupanju ugovornih organa, zahtjevi upućeni AJN za monitoring konkretnih postupaka javnih nabavki, zatim zahtjevi, urgencije i tužbe protiv ugovornih organa u skladu sa propisima o slobodnom pristupu informacijama i dr.¹⁵

- 3. Ispitivanje stavova ponuđača** je istraživanje stavova privatnih kompanija koje učestvuju u javnim nabavkama. U domaćem kontekstu borba protiv korupcije u javnim nabavkama se uglavnom vezuje za javni sektor, dok su aktivnosti njenog suzbijanja kod „nepoštenih ponuđača“ mnogo rjeđe. Stoga bi bilo značajno da se identifikuju slučajevi narušavanja integriteta vezani za „nepoštene ponuđače“, odnosno pojedince i kompanije koji također doprinose narušavanju integriteta cjelokupnog sistema javnih nabavki u BiH. Polazeći od pretpostavki o učešću obje strane u koruptivnim postupcima provedeno je i istraživanje stavova privatnih kompanija – ponuđača u javnim nabavkama. Prilikom istraživanja stavova ponuđača korištena su dva različita modela ispitivanja: *SenseMaker* alat i „klasični“ upitnik.

¹⁵ Više o tome u poglavlju 5. Nalazi monitoringa.

GENERALNI NALAZI PROJEKTA

Postupci javnih nabavki u BiH su:



Netransparentni



Uništavaju aktivnu i pravičnu konkurenciju



Nejednaki za sve učesnike u postupku i diskriminirajući



Neefikasni i neekonomični



Kršenje ZJN odnosno nezakonito postupanje U.O. u postupcima javnih nabavki **u svim fazama postupka.**



ZJN krše svi U.O. na svim administrativnim nivoima vlasti.



Veliko nepovjerenje ponuđača/privrednih subjekata u sistem JN praćeno kartelizacijom tržišta javnih nabavki.



Bosna i Hercegovina gubi ogromne iznose javnih sredstava kroz postupke javnih nabavki.

5. Nalazi monitoringa ili šta smo otkrili

Ukratko: Skoro petina posmatranih institucija, ustanova i preduzeća ozbiljno je kršila Zakon o javnim nabavkama. Nabavke su provođene bez plana, neadekvatnim postupkom, a rokovi za dostavljanje ponuda nekada su bili samo dva ili tri dana. Institucije koje provode nabavke diskriminišu ponuđače pa je konkurencije sve manje. Uprkos tome, rad inicijative Da javne nabavke budu javne potaknuo je institucije da objavljuju podatke o javnim nabavkama, a neke čak i da ponište sporne postupke.

5.1. Integritet ugovornih organa

Integritet ugovornih organa može se posmatrati sa pozitivnog i sa negativnog polazišta. Sa pozitivnog polazišta, integritet predstavlja korištenje fondova, resursa, imovine i datih ovlaštenja u skladu sa utvrđenim potrebama, u javnom interesu. Sa negativnog stanovišta, pristup definisanju integriteta se koristi da definiše efektivne politike sprečavanja narušavanja integriteta u oblasti javnih nabavki.¹⁶

Inicijativa je provela obimnu analizu sekundarnih izvora informacija, a prije svega dostupnih izvještaja institucija za reviziju javnog sektora u BiH, ali i drugih podloga kao što su registri preporuka i implementacija preporuka revizije, mišljenja i godišnji izvještaji AJN, odluke URŽ-a i Suda BiH te dr. Primjenjujući ove izvore informacija izvršena je klasifikacija posmatranih ugovornih organa na kritične (crveno svjetlo), problematične (žuto svjetlo), te dobre primjere provođenja javnih nabavki (zeleno svjetlo). Klasifikacija ugovornih organa je izvršena na osnovu sljedećih kriterija:

Klasifikacija ugovornih organa

Ugovorni organi su klasifikovani kao:

- **Crveno svjetlo** (nalazi kritični): obrasci ponašanja i prakse koje treba zaustavljati, sprečavati i javno osuđivati;
- **Žuto svjetlo** (nalazi problematični): obrasci ponašanja i prakse koji treba pojačano pratiti i poboljšavati;
- **Zeleno svjetlo** (primjer dobrog upravljanja i dobrih praksi javnih nabavki) obrasci ponašanja i prakse koje treba promovisati / ili odsustvo značajnijih nepravilnosti.

¹⁶ OECD Principles for Integrity in Public Procurement, OECD, 2009.

Kriteriji za klasifikaciju

Klasifikacija ugovornih organa prema gore utvrđenim obrascima izvršena je prema sljedećim kriterijima:

- Intenzitet prisutnosti značajnijih rizika integriteta javne nabavke, kako u pogledu različitih faza ciklusa javne nabavke (planiranje, raspisivanje i dodjela ugovora, izvršenje ugovora), tako i u pogledu posmatranih revidiranih perioda (revizorskih izvještaja);
- Vrijednost javnih nabavki pri kojima su značajniji rizici identifikovani;
- Značaj uočenih nedostataka u javnim nabavkama na mišljenja revizije;
- Postupanje ugovornog organa u skladu sa preporukama revizije vezano za javne nabavke (napredak u oblasti javnih nabavki);
- Ostali nedostaci, prema uvjerenju istraživača.

Analiza integriteta ugovornih organa jasno je pokazala da je integritet domaćih institucija u oblasti javnih nabavki narušen. Bezbrojni su primjeri dokazanog i ponavljano kršenja ZJN koje čine ugovorni organa sa jedne strane, te nepostojanja adekvatne odgovornosti organa i njihovih zakonskih zastupnika, sa druge.

Posmatrano po pojedinim ugovornim organima, nalazi se mogu predstaviti na sljedeći način,¹⁷ dok se detaljniji nalazi integriteta ugovornih organa mogu pronaći u Prilogu 1. – *Analiza integriteta ugovornih organa*:

Ocjena integriteta	Ugovorni organi
Kritične prakse	Ministarstvo finansija i trezora BiH; Agencija za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka BiH; Direkcija za koordinaciju policijskih tijela BiH; Zavod za javno zdravstvo FBiH; Federalna direkcija robnih rezervi; Sudska policija FBiH; Porezna uprava FBiH; Federalni zavod za zapošljavanje; JP Ceste FBiH d.o.o. Sarajevo; JP Elektroprivreda BiH dd Sarajevo; BH Telecom d.d. Sarajevo; JP BH Pošta d.o.o. Sarajevo; Radio-televizija FBiH; Ministarstvo prosvjete i kulture RS; Univerzitetski klinički centar RS; JP Putevi RS a.d. Banja Luka; JP Šume RS a.d. Sokolac; Sveučilišna klinička bolnica Mostar; KJKP Gradski Saobraćaj d.o.o. Sarajevo; KJKP Vodovod i kanalizacija d.o.o. Sarajevo; Grad Banja Luka; Grad Doboj; Grad Prijedor; Opština Laktaši; Opština Teslić; Opština Gacko; Opština Pale.

¹⁷ Uvažavajući usvojeni metodološki okvir značajan dio posmatranih ugovornih organa nije klasifikovan ni u jednu od opisanih kategorija zbog toga što nadležne institucije za reviziju javnog sektora nisu revidirale njihov rad. Ti ugovorni organi nisu navedeni u pregledu. Posebno se ističe problem kantonalnih ministarstava koja uopšte nisu bila predmet revizije, kao i mali broj revizija poslovanja opština/gradova u Federaciji BiH.

<p>Loše prakse</p>	<p>PS BiH Služba za zajedničke poslove; Ministarstvo vanjskih poslova BiH; Ministarstvo civilnih poslova BiH; Ministarstvo komunikacija i prometa BiH; Uprava za indirektno oporezivanje BiH; Agencija za državnu službu BiH; Ured koordinatora za reformu javne uprave; Centar za uklanjanje mina BiH; Agencija za statistiku BiH; Direkcija za evropske integracije BiH; JP Radiotelevizija BiH; Ministarstvo unutrašnjih poslova FBiH; Ministarstvo finansija FBiH; Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva FBiH; Ministarstvo energije, rudarstva i industrije FBiH; Ministarstvo pravde FBiH; Federalna uprava policije; Federalna uprava civilne zaštite; Federalni zavod za statistiku; Federalni zavod za mirovinsko/penzijsko osiguranje; Zavod zdravstvenog osiguranja i reosiguranja FBiH; JP Željeznice FBiH d.o.o. Sarajevo; JP Eektroprivreda HZHB d.d. Mostar; JP Hrvatske telekomunikacije d.d. Mostar; JP Hrvatska pošta d.o.o. Mostar; JP BH-GAS d.o.o. Sarajevo; Ministarstvo unutrašnjih poslova RS; Ministarstvo finansija RS; Ministarstvo saobraćaja i veza RS; Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite RS; Ministarstvo pravde RS; Ministarstvo za izbjeglice i raseljena lica RS; Poreska uprava RS; Fond zdravstvenog osiguranja RS; Agencija za bankarstvo RS; MH Elektroprivreda RS a.d. Trebinje; JP Željeznice RS a.d. Doboj; JP za poštanski saobraćaj RS a.d. Banja Luka; JP Radio televizija RS; Vlada Brčko Distrikta - sva odjeljenja; Fond zdravstvenog osiguranja Brčko distrikta; JZU Zdravstveni centar Brčko; JP Komunalno Brčko d.o.o. Brčko; JZU Univerzitetski klinički centar Tuzla; Zavod zdravstvenog osiguranja Zeničko-dobojskog kantona; Zavod zdravstvenog osiguranja HNK; KJKP Toplane - Sarajevo d.o.o. Sarajevo; Grad Mostar; Grad Bijeljina; Grad Trebinje; Opština Kotor Varoš.</p>
<p>Dobre prakse/odsustvo loših praksi</p>	<p>Ministarstvo sigurnosti BiH; Regulatorna agencija za komunikacije BiH; Agencija za unapređenje stranih investicija BiH; JP Autoceste FBiH d.o.o. Mostar; Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede RS; Ministarstvo industrije, energetike i rudarstva RS; Služba za zajedničke poslove Vlade RS; Republička uprava civilne zaštite; Republički zavod za statistiku; Agencija za državnu upravu RS; JP Autoputevi RS d.o.o. Banja Luka; Grad Tuzla; Grad Istočno Sarajevo; Opština Prnjavor.</p>

Sumiranjem pojedinačnih nalaza¹⁸ integriteta ugovornih organa iste možemo razvrstati u četiri¹⁹ osnovne kategorije integriteta:

¹⁸ Nalazi u prethodnoj tabeli prikazuju samo osnovne izvode iz detaljnih pojedinačnih izvještaja koji su izrađeni za svaki od posmatranih ugovornih organa.

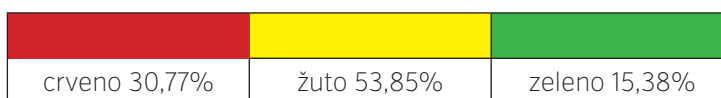
¹⁹ Prvobitno zamišljenoj klasifikaciji u tri grupe naknadno je dodata grupa ugovornih organa koji su neklasifikovani zbog nedostatka izvora.

Kategorija	Procenat UO	Osnovna ocjena	Karakteristike
Crveno	18,18%	Kritični nalazi, odnosno obrasci ponašanja i prakse koje treba zaustavljati, sprečavati i javno osuđivati.	Ugovorni organi su svrstani u ovu kategoriju „zahvaljujući“ ozbiljnom kršenju ZJN koje je konstantno prisutno, kako u ciklusu javne nabavke tako i u odnosu na posmatrane revizorske izvještaje. Također, utvrđene nepravilnosti se odnose na nabavke znatne vrijednosti. Ovi ugovorni organi nisu pokazali nikakav ili gotovo nikakav napredak u revidiranom periodu, niti su pokazali spremnost da dosljedno poštuju preporuke revizije. Na kraju, kod ovih ugovornih organa mišljenja revizije su u velikoj mjeri uslovljena i primjedbama u vezi javnih nabavki.
Žuto	31,82%	Problematicni nalazi, odnosno obrasci ponašanja i prakse koje treba pojačano pratiti i poboljšavati.	U ovoj kategoriji, ugovorni organi su često i ozbiljno kršili odredbe ZJN, ali uočene nepravilnosti nisu takve težine da ih se svrsta u najkritičniju kategoriju, ili uočene nepravilnosti nisu prisutne u cijelom revidiranom periodu. Najčešće se radi o ugovornim organima kod kojih je prisutan ograničen napredak u javnim nabavkama, odnosno prisutna je praksa poštovanja preporuka revizije u oblasti javnih nabavki, ili se pak radi o uočenim specifičnim rizicima koji ne utiču u većoj mjeri na integritet nabavki (npr. loše planiranje).
Zeleno	9,10%	Dobri nalazi, odnosno obrasci ponašanja i prakse koje treba promovisati ili obrasci ponašanja i prakse koje karakteriše odsustvo značajnijih nepravilnosti. ²⁰	Kod ovih govornih organa, revizija nije našla značajnija (materijalno bitna) odstupanja od ZJN (što ne znači da su ukupna mišljenja revizije o ovim institucijama pozitivna).
Neklasifikovani	40,10%	Bez ocjene.	Ovi ugovorni organi nisu mogli biti klasifikovani prema utvrđenoj metodologiji zbog nepostojanja (ili nedovoljnog broja) revizorskih izvještaja ili zbog toga što u postojećim izvještajima nisu obrađeni aspekti javnih nabavki.

Ukoliko bi iz ovakvog nalaza izostavili neklasifikovane ugovorne organe koji zbog nedostatka informacija nisu mogli biti analizirani i klasifikovani onda bi nalazi bili još porazniji.

²⁰ Mnogi ugovorni organi, iako svrstani u ovu kategoriju (zbog odsustva značajnijih nepravilnosti), ne mogu se nazvati primjerima dobre prakse koju treba promovisati.

Prema takvoj računici, nalazi gotovo trećine posmatranih ugovornih organa su kritični. (Grafikon 2.)



Grafikon 2. Klasifikovani ugovorni organi prikazani samo kroz prve tri kategorije

Posmatrano dalje, po vrstama identifikovanih rizika u različitim fazama ciklusa javne nabavke, nalazi se mogu prikazati na sljedeći način:

Rizik	Prisutnost rizika ²¹
Netransparentnost	Kod 59.34% ugovornih organa
Loša analiza potreba/priprema	Kod 64.83% ugovornih organa
Diskriminacija/favorizovanje	Kod 36.26% ugovornih organa
Neadekvatne procedure	Kod 87.91% ugovornih organa
Manjak konkurencije	Kod 28.57% ugovornih organa
Izigravanje konkurencije	Kod 5.49% ugovornih organa
Privid konkurencije	Kod 3.30% ugovornih organa
Sukob interesa	Kod 4.40% ugovornih organa
Zloupotrebe pri izvršenju ugovora	Kod 29.67% ugovornih organa
Nedostatak kontrole izvršenja ugovora	Kod 50.55% ugovornih organa
Netransparentnost izvršenja ugovora	Kod 11.00% ugovornih organa
Ostalo	Kod 16.48% ugovornih organa

Ovi podaci su zabrinjavajući. **Navedeni procenti kritičnih i loših praksi te stepen prisustva rizika integriteta potvrđuju pretpostavku da je integritet domaćih ugovornih organa narušen u velikom obimu.** Posebno je zabrinjavajuće što su nalazi izvedeni iz javno dostupnih izvještaja institucija za reviziju javnog sektora u BiH, a nisu izazvali značajne reakcije drugih nadležnih organa.

Narušavanje integriteta i faze tenderskog procesa

*Ciklus javnih nabavki je definisan kao slijed povezanih aktivnosti, od procjene potreba, preko faze dodjele ugovora, do upravljanja ugovorom i konačnog plaćanja.*²² Koruptivni elementi u provođenju javnih nabavki se mogu identifikovati u svim navedenim fazama postupka. Donošenje budžeta institucija i planova javnih ulaganja su poseban segment koji je osjetljiv na korupciju jer se naslanja na potrebe koje su često predimenzionirane, nepotrebne ili pod uticajem potencijalnih ponuđača. Značajno je i kako institucija definiše projektni zadatak i odredi po-

²¹ Evidentirano kod analiziranih ugovornih organa, s tim da su kod različitih ugovornih organa ovi rizici integriteta evidentirani u različitom obimu i oblicima te u svim ili manjem broju obrađenih revizorskih izvještaja koji se odnose na te ugovorne organe.

²² Preporuka Vijeća OECD-a za poboljšanje integriteta u javnim nabavkama C(2008)105.

stupka jer to dalje utiče na sve bitne aspekte provođenja javnih nabavki – efikasnost korištenja javnih sredstava, pravičnost, transparentnost, nediskriminaciju i konkurentnost. Na kraju, izvršenje dodijeljenih ugovora je također oblast u kojoj može doći do narušavanja integriteta ugovornog organa. Mijenjanje načina izvršenja ugovora, rokova, cijena, isporučenih količina ili kvaliteta može praktično obesmisлити prethodno provedeni postupak javne nabavke.

Monitoring integriteta ugovornih organa tokom rada inicijative *Da javne nabavke budu javne* pokazao je, uz manje izuzetke, da su uočene negativne prakse konstantne u svim fazama ciklusa javne nabavke. Takve prakse predstavljaju obrasce ponašanja ugovornih organa koje je teško iskorijeniti. Teško je navesti sve nezakonitosti i nepravilnosti uočene tokom ovog monitoringa, ali se mogu izdvojiti sljedeće:

Netransparentnost u javnim nabavkama uočena je u svim fazama postupka. Ugovorni organi nisu usvajali i/ili objavljivali planove nabavki; provodili su postupke 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.). Objavljivane su i tenderske dokumentacije bez dovoljno informacija koje su neophodne ponuđačima kako bi pripremili ponude na konkurentskoj osnovi, a što ponuđače koji imaju druge „izvore“ informacija stavlja u povoljniji položaj. Drastičan primjer je i uočena praksa da se različitim ponuđačima dostavljaju različite tenderske dokumentacije²³ na osnovu kojih ponuđači definišu svoje ponude. Kada posmatramo sam postupak javnih nabavki (tenderisanje i donošenje odluka) uočena je i nedovoljna transparentnost koja se kreću od potpune tajnosti, odnosno neprovođenja bilo kakvog postupka javne nabavke pri dodjeli ugovora, do neobjavljivanja obavještenja o nabavci (prisutno uglavnom u periodu važenja ranijih propisa). Također, domaći ugovorni organi izuzetno cijene direktne sporazume (koji su sami po sebi netransparentni) pa ima onih kod kojih je to skoro jedini 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 zbog neadekvatne kontrole izvršenja ugovora, zloupotreba koje se dešavaju, kao i same netransparentnosti koju prati izvršenje ugovora (uključujući i činjenicu da najveći broj ugovornih organa ne objavljuje svoje ugovore). Treba naglasiti činjenicu da provođenje ugovora o javnim nabavkama nije uređeno ZJN, već propisima o obligacionim odnosima, tehničkim propisima, propisima o internim kontrolama i dr.

Diskriminacija ili favorizovanje ponuđača je jedan od najizraženijih rizika integriteta javne nabavke. Ovaj rizik može imati 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 kriterije za dodjelu ugovora. Uslovi na strani ponuđača predstavljaju izražen rizik jer mogu da obezbijede prednost pojedinim ponuđačima, odnosno da onemoguće učestvovanje drugih, a kroz uslove koji nisu opredjeljujući za traženi predmet nabavke.²⁴ Primjer toga je propisivanje uslova koje može ispuniti samo jedan kandidat. Iako je ovakva negativna praksa uglavnom

²³ Praksa iz ranijeg perioda, kada se tenderska dokumentacija dostavljala po zahtjevu ponuđača, odnosno kada nije objavljivana preko portala „E-nabavke“.

²⁴ *Integritet ugovornih organa u javnim nabavkama – Dometi ex-post monitoringa*, Eda, 2017.

vezana za 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, kriterije i tehničke specifikacije navedene u objavljenim pozivima i tenderskoj dokumentaciji, domaći ugovorni organi su inovirali model favorizovanja ponuđača. To su uradili tako 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 kroz dodjele ugovora ponuđačima koji 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 kaže da je osnovni postupak koji se preferira otvoreni postupak, a da u opravdanim slučajevima može doći do odstupanja od tog pravila. Međutim, monitoring pokazuje da brojni ugovorni organi biraju manje transparentne postupke bez zadovoljavanja zakonskih uslova za provođenje ovih postupaka. Posebno zabrinjava veliki broj slučajeva nezakonitog korištenja pregovaračkog postupka bez objave obavještenja kao najmanje transparentnog postupka.

Manjak konkurencije je rizik koji ukazuje da sa samim tenderom „nešto nije uredu“. Nezainteresovanost ponuđača da dostave ponude u, često vrlo izdašnim, državnim poslovima govori o veoma niskom povjerenju ponuđača u sistem javnih nabavki. Malo ponuda pogoduje 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 da bi se postupak mogao okončati. Ovo je dovelo do velikog broja poništenih postupaka nabavki jer nije bio 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 2,28²⁵, dok je, ukupno gledano, prosječan broj prihvatljivih ponuda bio svega 1,97²⁶. Na kraju, nedostavljanje ni jedne ispravne ponude u postupcima nabavki je čest izgovor za dodjelu ugovora kroz pregovarački postupak bez objave obavještenja. Iako je uočen u većem broju obrađenih slučajeva, zbog činjenice da ne predstavlja kršenje Zakona, institucije za reviziju u posljednjim revidiranim periodima ovaj rizik nisu posebno naglašavale.

²⁵ *Monitoring Report: The Principles of Public Administration*, OECD, 2017.

²⁶ *Shadow Report. Javne nabavke u BiH u 2018. godini*, Balkan Tender Watch, 2018.

Primjer 4. *Izgradnja bolnice u Istočnom Sarajevu i „hroničan“ manjak konkurencije*

Za izgradnju bolnice u Istočnom Sarajevu Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite Republike Srpske (RS) raspisalo je dva tendera vrijedna skoro 43 miliona KM. Ali, stigle su im tek tri ponude. Tokom prvog tendera jedan nezadovoljni ponuđač se žalio zbog toga što je njegova ponuda odbijena. URŽ je poništio odluku o izboru smatrajući da je komisija za nabavke trebala odbaciti obje ponude! U ponovljenom postupku je stigla samo jedna ponuda koju je ugovorni organ prihvatio. Međutim, cijena ove ponude je bila preko 12 miliona KM viša od procijenjene vrijednosti iz prvog tendera. Ovakvi primjeri pokazuju 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 kako je tenderska dokumentacija u prvom tenderu sačinjena suprotno principima jednakog tretmana i nediskriminacije.

Izvor: Inicijativa *Da javne nabavke budu javne*

Zloupotrebe pri izvršenju ugovora predstavljaju obrasce ponašanja kod kojih se, zbog načina na koji se provode dodijeljeni ugovori, obezvrijeđuje 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 postavljenog sistema kontrole. Najopasniji primjer takve zloupotrebe jesu (formalne ili neformalne) izmjene i dopune ugovora koje dovode do situacija da izabrani ponuđač ne bi ni bio izabran da su okolnosti predviđene izmjenama ugovora bile dio njegove ponude (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 BiH je tokom 2018. godine proveo reviziju učinka na temu „Upravljanje procesom realizacije ugovora o javnim nabavkama u institucijama BiH“. Revizija je provedena na uzorku od devet institucija, a cilj je bio utvrditi da li Vijeće ministara BiH i državne institucije preduzimaju potrebne mjere kako bi osigurale efikasnu realizaciju ugovora o javnim nabavkama. Zbog toga je ispitivan sistem praćenja realizacije ugovora o javnim nabavkama kao i način na koji institucije BiH upravljaju realizacijama ugovora o javnim nabavkama.

Nalazi revizije ukazuju da Vijeće ministara nije osiguralo uspostavljanje transparentnog sistema praćenja realizacije ugovora koji bi svim zainteresovanim stranama osigurao pouzdane informacije o realizaciji ugovora 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 je nepostojanje adekvatnih kontrolnih mehanizama. Također, institucije BiH nisu uspostavile hronološko dokumentovanje preduzetih radnji tokom realizacije ugovora, ne prate količinske realizacije ugovora, nemaju uspostavljene odgovarajuće procedure prijema roba i usluga te ne provode evaluacije realizovanih ugovora.

Rezultat ovakvog stanja je preko 85 posto ispitanih ugovora koji su tokom realizacije odstupali od odredbi propisanim Zakonom o javnim nabavkama, nepoštivanja ugovoreni obaveza i/ili nemogućnosti utvrđivanja svih činjenica vezanih za realizaciju ugovora. Bilo kakva odstupanja od ugovoreni uslova ili Zakona o javnim nabavkama u fazi realizacije ugovora, kao jednoj od bitnih faza javnih nabavki, stavljaju u neravnopravan 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 ozbiljno 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; naknadno mijenjaju i dopunjavaju ponude; prihvataju ponude dostavljene faksom u nabavkama milionske vrijednosti; odbijaju dostaviti zapisnike sa otvaranja ponuda ponuđačima ili ne potpisuju/ovjeravaju te zapisnike; ne obrazlažu usvojene odluke o dodjeli ugovora; te na mnoge druge načina teško narušavaju zakonitost postupaka. Zabrinjavajuće je i to što odgovorne osobe u ugovornima organima ozbiljno krše ZJN čak i onda kada su direktno obaviješteni o nepravilnom postupanju.

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 korišteni izvori monitoringa (uglavnom izvještaji službi za reviziju javnog sektora) odnose na duži vremenski period može se 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.

Nalaze monitoringa je moguće uporediti sa drugim istraživanjima, a posebno *Real time* monitoringom inicijative *Da javne nabavke budu javne*. Ovaj monitoring je rađen paralelno sa monitoringom integriteta, prema istim pretpostavljenim rizicima integriteta, ali ovaj put integriteta konkretne javne nabavke. Ovakav pristup omogućio je poređenje nalaza oba monitoringa.

Primjer 5. ***Nabavka uniformi za MUP RS u kojoj revizija „nije“ utvrdila odstupanja od Zakona***

Višemilionsku nabavku uniformi za službenike Ministarstva unutrašnjih poslova RS koju je ovaj ugovorni organ proveo 2017. godine inicijativa *Da javne nabavke budu javne* je ocijenila krajnje kritičnom, kao i Privredna komora RS.²⁷ 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 je ocijeni kao u naslovu ovog primjera. Imajući u vidu pritiske koji su, istina zbog drugih nalaza revizije,²⁸ vršeni na Glavnu službu za reviziju javnog sektora RS u periodu koji je prethodio objavljivanju ovog revizorskog izvještaja, nisu iznenađujući ovakvi nalazi revizije.

Izvor: Inicijativa *Da javne nabavke budu javne*

²⁷ "Privredna komora RS insistira: Poništite tender za nabavku policijskih uniformi!" (<http://www.6yka.com/novosti/privredna-komora-rs-insistira-ponistite-tender-za-nabavku-policijskih-uniformi>)

²⁸ Uslijed velikog pritiska vlasti zbog prikaza stanja deficita RS u revizorskom izvještaju glavni revizor RS je podnio ostavku na tu funkciju.

5.2. Real time monitoring

Kao što je navedeno u Poglavlju 4., ključne aktivnosti monitoringa javnih nabavki u okviru Inicijative *Da javne nabavke budu javne* bile su posmatranje javnih nabavki u realnom vremenu (*Real time monitoring*). Koristeći se dostupnim dokumentima koji se objavljuju na Portalu javnih nabavki u BiH (obavještenja o nabavkama, tenderske dokumentacije, obavještenja o dodjeli ugovora i dr.), ali i dodatnim dokumentima pribavljenim na osnovu zakona o slobodi pristupa informacijama (zapisnici sa otvaranja ponuda, izvještaji o ocjeni pristiglih ponuda, odluke o dodjeli ugovora, ugovori i eventualne izmjene te žalbe učesnika u postupku) praćeni su aktuelni postupci javnih nabavki u realnom vremenu. Postupci su praćeni od momenta objavljivanja obavještenja pa sve do obavještenja o dodjeli ugovora (ili drugog načina okončanja postupka javne nabavke). Za razliku od monitoringa integriteta ugovornih organa, predmet monitoringa i ocjene su bile same nabavke, a ne ugovorni organi. Metodološki okvir monitoringa koji se odnosi na principe integriteta, pretpostavljene rizike i cikluse javne nabavke, bio je isti kao i za monitoring integriteta ugovornih organa. Ovakav monitoring omogućio je ne samo uočavanje nezakonitosti u postupcima nabavki već, što je zapravo najznačajnije, i reakciju na uočene nepravilnosti dok postupci javnih nabavki još uvijek traju. Monitoring je u određenoj mjeri uticao i na reakcije nekih od uključenih aktera (ugovorni organi i AJN).

U narednom dijelu su prikazani osnovni nalazi *Real time monitoringa* u dva osnovna dijela:

- prikaz osnovnih podataka u sferi planiranja javnih nabavki, poštovanja procedura/vrijednosnih razreda, poštovanja propisanih rokova i omogućavanje pristupa informacijama;
- prikaz karakterističnih kršenja ZJN u konkretnim nabavkama.

5.2.1. Planovi nabavki, vrijednosni razredi, rokovi i pristup informacijama

Planovi javnih nabavki

Pokretanje postupka na način da je nabavka predviđena planom javnih nabavki bi trebala biti praksa svih ugovornih organa. Time se pretpostavlja da je organ dobro isplanirao način, dinamiku i vrijeme za provođenje procesa nabavki. Plan javnih nabavki prvenstveno treba služiti ugovornom organu kako bi racionalnije upravljao svojim budžetom. Pravovremeno objavljeni planovi imaju veliku važnost i za poslovni sektor, odnosno ponuđače koji u skladu sa njima planiraju svoje poslovne aktivnosti u toku godine. Konačno, upoznavanje javnosti sa planiranim nabavkama omogućava širu društvenu kontrolu postupka javnih nabavki.

Statistički pokazatelji:

- U 2017. godini istraživanje je obuhvatilo 173 ugovorna organa čije su javne nabavke praćene u realnom vremenu. Na početku istraživanja 98 ugovornih organa (57 posto) je imalo objavljen plan javnih nabavki na svojoj internet stranici. Ostalih 75 posmatranih ugovornih organa (43 posto), nije imalo javno dostupan plan javnih nabavki. Krajem 2017. godine, dodatnih 65 ugovornih organa dostavilo je i/ili objavilo plan javnih nabavki na web stranicama, i to nakon što je inicijativa zatražila ove dokumente.

- U 2018. godini javno objavljen plan nabavki je imalo 129 ugovornih organa. To je bilo znatno poboljšanje u odnosu na prethodnu godinu.
- U 2019. godini praćen je manji broj ugovornih organa, ali je uočen pad u broju ugovornih organa koji su imali objavljen plan na web stranicama. Od 95 analiziranih ugovornih organa objavljen plan nabavki su imala samo 43 organa.

Podaci pokazuju da ugovorni organi ne poštuju obaveznu transparentnost u dijelu planiranja, ali i to da pojačan pritisak javnosti može uticati na ugovorne organe da objavljuju planove na web stranicama.

Izmjene/dopune planova javnih nabavki

Analiza je pokazala da ugovorni organi često mijenjanju planove. Najčešće su mijenjali izabrane vrste postupaka, procijenjene vrijednosti i datume pokretanja postupka, odnosno zaključenja ugovora. Izmijenjeni planovi uglavnom su bili dostupni javnosti, ali ugovorni organi su rijetko navodili obrazloženja za izmjene/dopune što dovodi u pitanje validnost tih izmjena. Česte izmjene i dopune planova ukazuju i na loše planiranje u trenutku izrade plana i neadekvatnu procjenu tržišta prilikom određivanja vrijednosti nabavki.

„Šampioni“ u segmentu planiranja nabavki su: Šumskoprivredno društvo “Srednjobosanske šume” d.o.o. Donji Vakuf sa **24** izmjene/dopune plana u 2017. godini, Elektroprivreda BiH d.d. sa **32** u 2018. godini i Porezna uprava Federacije BiH sa čak **31** uz 6 izmjena i dopuna privremenog plana javnih nabavki.

Izvor: Inicijativa *Da javne nabavke budu javne*

Vrijednosni razredi

U zavisnosti od procijenjene vrijednosti javne nabavke ugovorni organi su dužni provoditi odgovarajuće postupke javnih nabavki. Pojednostavljeno, ovi postupci se razlikuju po tome što se za nabavke veće vrijednosti propisuju i veće obaveze u vezi sa transparentnošću javne nabavke, sadržajem tenderske dokumentacije, obavezom izvještavanja i dr. Ugovorni organi su dužni odabrati i provesti postupak javne nabavke koji odgovara njenom procijenjenom vrijednosnom razredu.

Statistički pokazatelji:

- U 2017. godini, od ukupno 2.768 praćenih postupaka javnih nabavki, 2.596 je provedeno u skladu sa ZJN kada je u pitanju odabir adekvatnog postupka javne nabavke; u 130 postupka javnih nabavki nisu poštovani propisani vrijednosni razredi, odnosno nisu pokrenuti Zakonom predviđeni postupci; 19 je bilo na zakonskoj granici; dok u 23 postupka nisu navedene vrijednosti nabavki u tenderskim dokumentacijama. U 432 postupka u kojima je ugovorni organ imao mogućnost pokretanja postupka po konkurentskom zahtjevu, nabavke su pokrenute otvorenim postupkom. To je pozitivna praksa kojom se ostavlja mogućnost većem broju subjekata da učestvuju u postupku na pravičan i nediskriminirajući način, a osigurava se i veća transparentnost. Detaljnije u *Tabeli 3*.

Vrsta postupka	Vrijednosni razred	Broj postupaka javnih nabavki
Konkurentski zahtjev	<i>Nije u skladu sa zakonom</i>	130
	<i>Podaci o vrijednosti nabavke nisu dostupni</i>	20
	<i>U granici sa zakonom</i>	19
	<i>U skladu sa zakonom</i>	1.046
TOTAL		1.215
Ograničeni	<i>U skladu sa zakonom</i>	5
TOTAL		5
Otvoreni postupak	<i>Podaci o vrijednosti nabavke nisu dostupni</i>	3
	<i>U skladu sa zakonom</i>	1.544
TOTAL		1.547
Pregovarački s objavom obavještenja	<i>U skladu sa zakonom</i>	1
TOTAL		1
GRAND TOTAL		2.768

Tabela 3. Vrste postupaka i vrijednosni razredi praćenih javnih nabavki u 2017. godini

- U 2018. godini, od ukupno 4.819 praćenih postupaka javnih nabavki, 4.755 je provedeno u skladu sa ZJN; u 5 postupaka nisu poštovani vrijednosni razredi predviđeni Zakonom, odnosno nisu pokrenuti Zakonom predviđeni postupci; 11 je bilo na zakonskoj granici, a kod 48 javnih nabavki nisu navedene njihove vrijednosti. Detaljnije u *Tabeli 4*.

Vrsta postupka	Vrijednosni razred	Broj postupaka javnih nabavki
Konkurentski zahtjev	<i>Nije u skladu sa zakonom</i>	5
	<i>Podaci o vrijednosti nabavke nisu dostupni</i>	24
	<i>U granici sa zakonom</i>	11
	<i>U skladu sa zakonom</i>	1.953
TOTAL		1.993
Ograničeni	<i>U skladu sa zakonom</i>	16
TOTAL		16
Otvoreni postupak	<i>Podaci o vrijednosti nabavke nisu dostupni</i>	24
	<i>U skladu sa zakonom</i>	2.776
TOTAL		2.800
Pregovarački s objavom obavještenja	<i>U skladu sa zakonom</i>	10
TOTAL		10
GRAND TOTAL		4.819

Tabela 4. Vrste postupaka i vrijednosni razredi praćenih javnih nabavki u 2018. godini

- U 2019. godini, od ukupno 3.778 praćenih postupaka javnih nabavki, 3.739 je provedeno u skladu sa zakonom, 29 javnih nabavki je bilo na zakonskoj granici, a kod 10 javnih nabavki nisu navedene vrijednosti nabavki. Detaljnije u *Tabeli 5*.

Vrsta postupka	Vrijednosni razred	Broj postupaka javnih nabavki
Konkurentski zahtjev	<i>Nije u skladu sa zakonom</i>	0
	<i>Podaci o vrijednosti nabavke nisu dostupni</i>	7
	<i>U granici sa zakonom</i>	29
	<i>U skladu sa zakonom</i>	1.259
TOTAL		1.295
Ograničeni	<i>U skladu sa zakonom</i>	5
TOTAL		5
Otvoreni postupak	<i>Podaci o vrijednosti nabavke nisu dostupni</i>	3
	<i>U skladu sa zakonom</i>	2.463
TOTAL		2.466
Pregovarački s objavom obavještenja	<i>U skladu sa zakonom</i>	9
TOTAL		9
Pregovarački bez objave obavještenja	<i>U skladu sa zakonom</i>	1
TOTAL		1
Konkurs za izradu idejnog rješenja	<i>U skladu sa zakonom</i>	2
TOTAL		2
GRAND TOTAL		3.778

Tabela 5. Vrste postupaka i vrijednosni razredi praćenih javnih nabavki u 2019. godini

Rokovi za dostavljanje ponuda

Jedna od osnovnih pretpostavki transparentnosti i jednakog tretmana zainteresovanih ponuđača su odgovarajući rokovi u kojima ponuđači mogu pripremiti i dostaviti ponude u skladu sa zahtjevima ugovornih organa. ZJN stoga definiše rokove za dostavljanje ponuda (čl. ZJN od 39. do 43.).

Minimalni rokovi dostavljanja ponuda za konkurentski zahtjev nisu utvrđeni ZJN ni podzakonskim aktima, već je predviđeno da ugovorni organi definišu „primjeren rok“. Međutim, neki od rokova koje ugovorni organi određuju su neprihvatljivi i teško ih je smatrati primjerenim zbog toga što ne ostavljaju dovoljno vremena za pripremu ponuda. U jednom mišljenju AJN se kaže: „*Određivanjem roka za dostavljanje ponuda na samo dva dana može se prouzrokovati izjavljivanje žalbe koje će za posljedicu morati imati poništenje postupka, što u konačnici može predstavljati problem za ugovorni organ koji ima potrebu za određenom nabavkom predviđenom u Planu nabavki i okvirnim rokovima predviđenim u istom*“.²⁹

U nastavku je prikazan broj dana koje su posmatrani ugovorni organi odredili kao rok za dostavu ponuda za konkurentski zahtjev i otvoreni postupak.

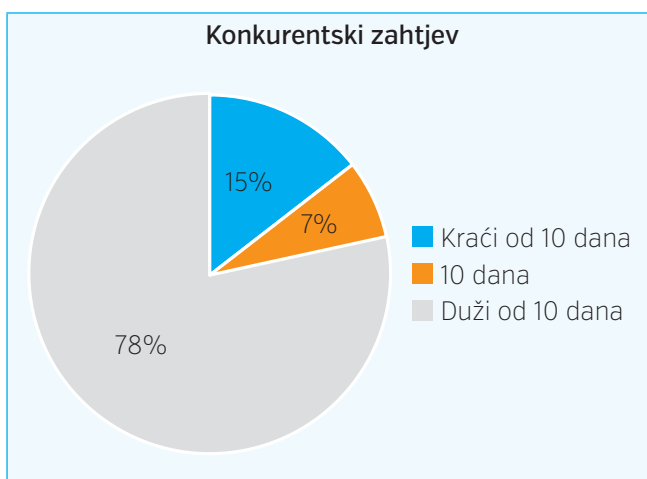
²⁹ Izvještaj o monitoringu postupaka javnih nabavki za 2015. godinu, Agencija za javne nabavke, 2016.

Konkurentski zahtjev za dostavljanje ponuda

- U 2017. godini od 1.215 nabavki provedenih konkurentskim zahtjevom za dostavu ponuda **najkraći rok za dostavljanje ponude bio je tri dana, a određen je u tri postupka.** Ove rokove odredila je Republička uprava civilne zaštite u sljedećim nabavkama:
 - Nabavka kancelarijskog namještaja u iznosu od 10.000 KM bez PDV-a;
 - Nabavka polovnih putničkih automobila u iznosu 36.000 KM bez PDV-a;
 - Nabavka računara, printera i telefaks uređaja u iznosu 6.000 KM bez PDV-a.

Od ukupnog broja konkurentskih zahtjeva za dostavu ponuda ugovorni organi su u čak **86** slučajeva odredili rok **kraći od 10 dana**. Prosječan broj dana za podnošenje ponuda u svih 1.215 posmatranih nabavki bio je **14**.

Rokovi u konkurentskom zahtjevu za sve posmatrane nabavke iz 2017. godine prikazani su u *Grafikonu 3*.

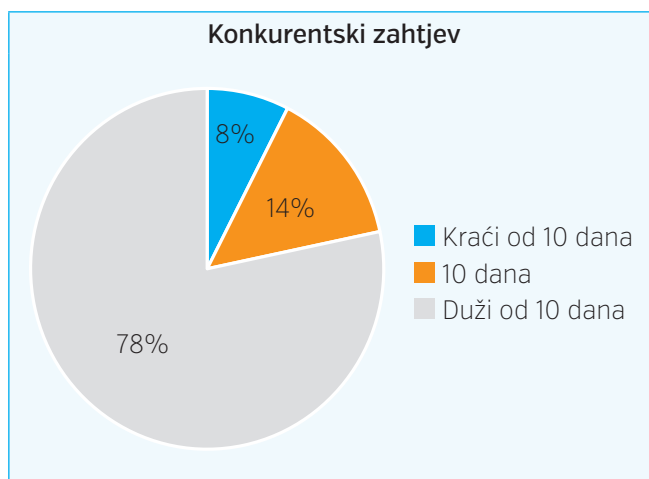


Grafikon 3. Rokovi u nabavkama provedenim konkurentskim zahtjevom 2017. godine

- U 2018. godini od 1.993 praćene nabavke provedene konkurentskim zahtjevom za dostavu ponuda **najkraći rokovi za dostavljanje ponuda bili su od dva i tri dana.** Te nabavke je provelo Šumsko gospodarsko društvo “Hercegbosanske šume” d.o.o. Kupres, a odnosile su se na:
 - Nabavku kafe za kantinu u iznosu 6.500 KM bez PDV-a (dva dana);
 - Nabavku građevinskih radova izgradnje traktorskih vlaka u Šumariji Tomislavgrad G.J. Vran planina u iznosu od 33.722,14 bez PDV-a (tri dana).

Od ukupnog broja konkurentskih zahtjeva za dostavu ponuda ugovorni organi su u čak **150** slučajeva odredili rok **kraći od 10 dana**. Prosječan broj dana za podnošenje ponuda za sve 1.993 posmatrane nabavke bio je **20**.

Rokovi u konkurentskom zahtjevu za sve posmatrane nabavke iz 2018. godine prikazani su u *Grafikonu 4*.

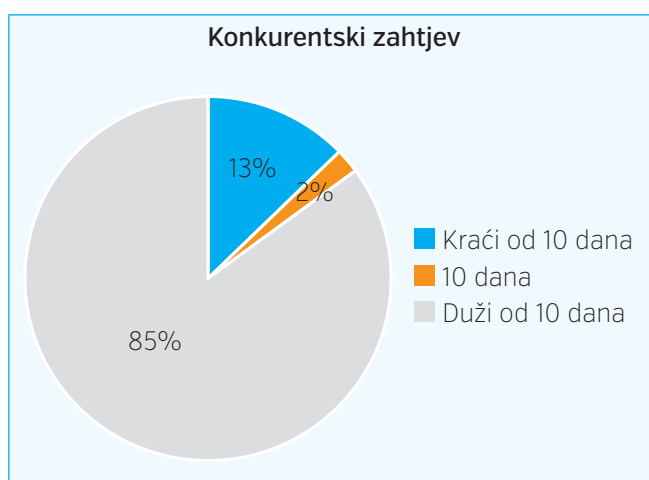


Grafikon 4. Rokovi u nabavkama provedenim konkurentskim zahtjevom 2018. godine

- U 2019. godini od 1.288 praćenih nabavki provedenih konkurentskim zahtjevom za dostavu ponuda, **najkraći rok za dostavljanje ponude bio je tri dana**. Ugovorni organ koji je proveo tu nabavke je Šumsko gospodarsko društvo “Hercegbosanske šume” d.o.o. Kupres, i to za:
 - Nabavku sječe, izrade i izvoza drvnih sortimenata u Šumariji Glamoč u G.J. Staretina Golija u odjelu 19.a. u iznosu 18.130 KM bez PDV-a.

Od ukupnog broja konkurentskih zahtjeva za dostavu ponuda ugovorni organi su u čak **164** slučaja odredili rok **kraći od 10 dana**.

Rokovi u konkurentskom zahtjevu za sve posmatrane nabavke iz 2019. godine prikazani su u *Grafikonu 5*.



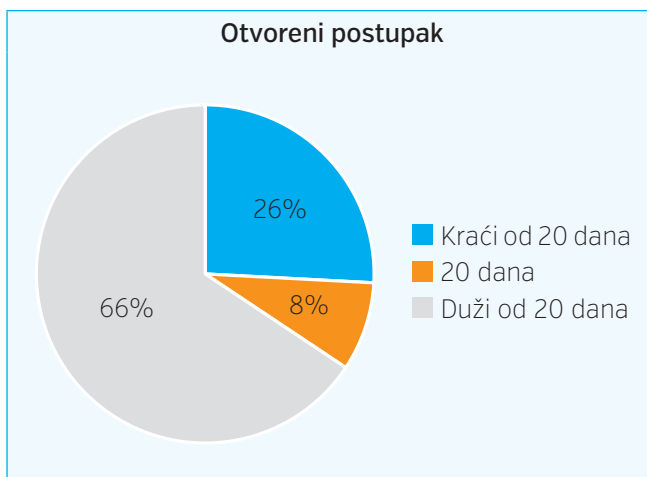
Grafikon 5. Rokovi u nabavkama provedenim konkurentski zahtjevom 2019. godine

Otvoreni postupak

- U 2017. godini od 1.552 posmatrane nabavke provedene otvorenim postupkom u većem broju slučajeva rok za dostavljanje ponuda bio je duži od 20 dana.

Međutim, važno je naglasiti da je kod **401 nabavke taj rok bio kraći od 20 dana**. Skraćivanje roka za dostavljanje ponuda od 5 dana dozvoljeno je ZJN, ali samo u posebnim okolnostima.

Rokovi u otvorenom postupku za sve posmatrane nabavke iz 2017. godine prikazani su u *Grafikonu 6*.

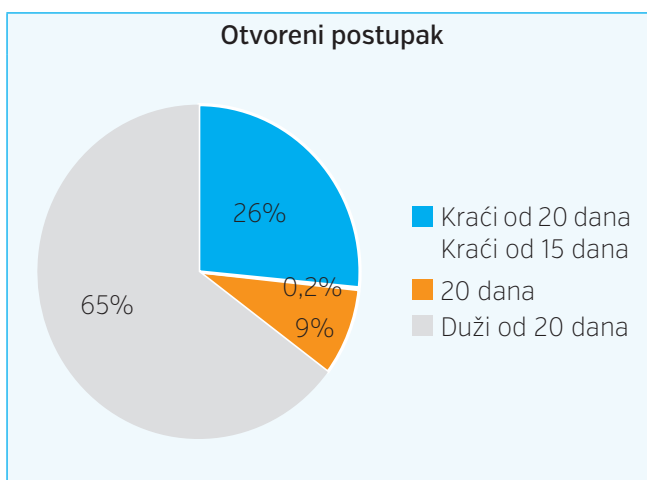


Grafikon 6. Rokovi u nabavkama provedenim otvorenim postupkom 2017. godine

- U 2018. godini od 2.800 nabavki provedenih otvorenim postupkom najveći broj njih je imao određen rok duži od 20 dana. Međutim, i 2018. godine značajan broj nabavki je imao kraći rok.

Kod čak **743** posmatrane nabavke rok za dostavljanje ponuda je bio **kraći od 20 dana**, dok je **5 nabavki imalo rok kraći od 15 dana**.

Rokovi u otvorenom postupku za sve posmatrane nabavke iz 2018. godine prikazani su u *Grafikonu 7*.

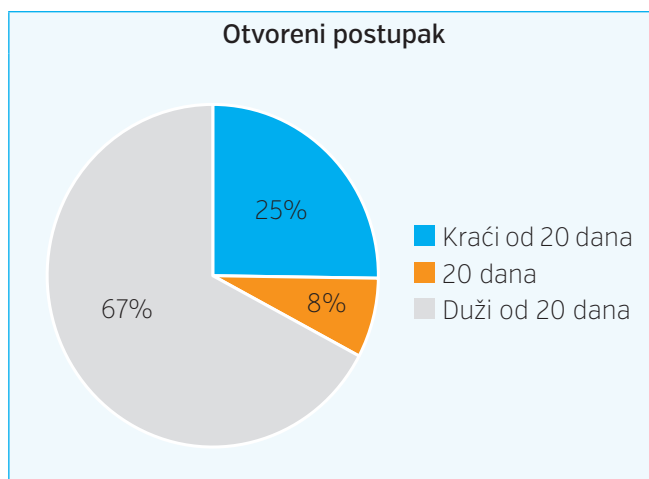


Grafikon 7. Rokovi u nabavkama provedenim otvorenim postupkom 2018. godine

- U 2019. godini od 2.470 nabavki provedenih otvorenim postupkom najveći broj nabavki je, kao i u prethodnim godinama, imao rokove za dostavljanje ponuda duže od 20 dana.

Ali, bilo je i nabavki u kojima su ugovorni organili odredili rok kraći od 20 dana. Takvih je bilo **620**.

Rokovi u otvorenom postupku za sve posmatrane nabavke iz 2019. godine prikazani su u *Grafikonu 8*.



Grafikon 8. Rokovi u nabavkama provedenim otvorenim postupkom 2019. godine

Na osnovu ovih podataka moguće je zaključiti da ugovorni organi nerijetko skraćuju rokove za dostavljanje ponuda. *Neopravdano skraćivanje rokova od strane ugovornih organa, pod izgovorima žurbe ili nekog drugog razloga, često je način da se što prije sklopi ugovor o nabavci, prije nego bi neki kontrolni subjekt mogao otkriti eventualnu neregularnost i odgoditi ili poništiti sklapanje posla.*³⁰

Pristup informacijama

Kao što je ranije spomenuto, inicijativa je koristila pravo na pristup informacijama kako bi prikupila podatke o konkretnim nabavkama. U zavisnosti od toga da li je objavljivanje određenih dokumenata i informacija kroz postupke javnih nabavki obavezno prema ZJN ili ne, zavisila je i mogućnost dolaska do ovih dokumenata, odnosno informacija.³¹ U prvoj fazi provođenja inicijative *Da javne nabavke budu javne*³² podneseno je **255** zahtjeva za dostav-

³⁰ *Analiza novog Zakona o javnim nabavkama BiH i pratećih podzakonskih akata*, Transparency International u BiH, 2015. (<https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2016/10/Analiza-novog-Zakona-o-javnim-nabavkama-BiH-i-pratećih-podzakonskih-akata-maj-2015.pdf>)

³¹ Pojedini slučajevi zahtjeva za pristup informacijama su se odnosili čak i na one dokumente čije je objava obavezna po Zakonu o javnim nabavkama BiH.

³² U ovom periodu još uvijek nije postojala obaveza ugovornih organa da tendersku dokumentaciju iz svih postupaka javnih nabavki objavljuju na Portalu javnih nabavki u BiH.

ljanje tenderske dokumentacije, većinom u 2017. godini kada ovu dokumentaciju nije bilo obavezno objavljivati na Portalu javnih nabavki u BiH. U drugoj fazi provođenja Inicijative podneseno je preko **780** zahtjeva za dokumentacijom/informacijama. U fokusu je su bile informacije o provođenju procedura, a traženi su sljedeći dokumenti:

- Zapisnici sa javnog otvaranja ponuda;
- Odluke o imenovanju komisije za javne nabavke;
- Izjave o sukobu interesa članova komisije za javne nabavke;
- Izvještaji o ocjeni pristiglih ponuda;
- Odluke o dodjeli ugovora;
- Ugovori o predmetnoj nabavci (potpisani);
- Izvještaji o postupku nabavke i realizacije ugovora;
- Žalbe na postupak (njihov ishod i eventualne žalbe URŽ BiH).

Iako se ne radi direktno o politikama javnih nabavki, već o obavezama transparentnosti koje proističu iz propisa o slobodi pristupa informacijama i ovaj segment je pokazao nezadovoljavajuće ponašanje ugovornih organa u provođenju javnih politika. Ugovorni organi su u velikoj mjeri odbijali dostaviti traženu dokumentaciju pa im je zbog toga upućen veliki broj urgencija, a na kraju je podneseno i 15 tužbi u upravnom sporu.

Kako bi onemogućili pristup informacijama ugovorni organi su svjesno i pogrešno tumačili i primjenjivali odredbe propisa kroz:

- Navode o zaštiti interesa treće strane;
- Omogućavanje samo neposrednog uvida u traženu dokumentaciju u unaprijed određenom danu i satu, uz prisustvo imenovanog službenika;
- Zahtjeve za posebnim obrazloženjima zahtjeva za pristup informacijama.

Pored toga, ugovorni organi su informacije o javnim nabavkama pogrešno izdvajali iz opštih obaveza koje proističu iz propisa o pristupu informacijama. Odbijali su i da dostave određenu dokumentaciju jer je nije tražio zainteresovani ponuđača u konkretnom postupku. Ugovorni organi su pogrešno primjenjivali propise, a to potvrđuje i to što je od 15 podnesenih tužbi čak 14 riješeno u korist tužioca.³³ Jedna tužba još uvijek nije riješena.

Poseban primjer netransparentnog postupanja je Općina Čapljina kojoj su upućena 4 zahtjeva za slobodan pristup informacijama. Općina na ove zahtjeve nije odgovorila u roku koji je propisan Zakonom. Zbog toga joj je upućena urgencija, a nakon toga načelniku Općine žalba zbog „šutnje administracije“. Odgovor ni nakon toga nije dostavljan pa je zatražen inspekcijski nadzor. Nakon inspekcijskog nadzora načelnik Općine je donio rješenje za tri zahtjeva i odbio pristup traženim informacijama. Zbog toga su pokrenuta 3 upravna spora protiv Općine pred Kantonalnim sudom u Mostaru.

Izvor: Inicijativa *Da javne nabavke budu javne*

³³ Udruženje za borbu protiv korupcije *Transparency International* u BiH.

Saradnja sa Agencijom za javne nabavke (AJN)

Inicijativa je tokom svog rada ostvarila značajnu saradnju sa AJN. **Agenciji je upućeno 116 zahtjeva za monitoring i prijava zbog nezakonitog postupanja** ugovornih organa u procesu provođenja postupaka javnih nabavki.

Najmanje šest prijava odnosilo se na nezakonito dijeljenje predmeta nabavke s ciljem izbjegavanja transparentnijeg postupka nabavke, i to za sljedeće ugovorne organe: Rudnik mrkog uglja Banovići, Zavisno društvo Rudnici Kreka, Rudnik mrkog uglja Breza, Rudnik i termoelektrana Ugljevik i Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srpske. Ovi ugovorni organi su tokom jedne godine provodili veći broj javnih nabavke putem direktnih sporazuma za isti predmet nabavke, često zaključujući ugovore na 6.000 KM što je maksimalna dozvoljena vrijednost za ovaj postupak.

Upućeno je i 15 prijava zbog nabavki spornih vozila. Ugovorni organi su propisivali diskriminatorne tehničke specifikacije vozila koje su upućivale na tačno određene modele, najčešće luksuzne.

Ostale prijave odnosile su se nepravedno i nesrazmjerno postavljene uslove za kvalifikaciju ponuđača, kratke rokove za dostavu ponuda u postupcima, kao i kratke rokove za dostavu roba, odnosno izvršenje radova i isporuku usluga. Prijave su podnijete i zbog nepoštovanje vrijednosnih pragova pri odabiru postupka nabavke (dešavalo se da za nabavku u vrijednosti od 50.000 KM i više ugovorni organ koristi konkurentski, umjesto otvorenog postupka). **U više slučajeva ugovorni organi su poništili postupak nakon što je AJN obavila monitoring.**

5.2.2. Ćiribu Ćiriba

Pored konferencija za medije i objavljivanja studija, inicijativa je tokom svog rada osnovala i platformu nazvanu „Ćiribu Ćiriba“³⁴ kako bi svoje nalaze promptno objavljivala na društvenim mrežama. Eksperti i monitori koji su pratili postupke javnih nabavki u realnom vremenu bilježili su najznačajnije i najinteresantnije primjere kršenja ZJN, a zatim ih na jednostavan način predstavljali javnosti. Objave su privukle pažnju brojnih novinara iz BiH koji su ove slučajeve koristili za dalja istraživanja.

U nastavku su samo neki od nalaza koji su objavljeni na društvenim mrežama.

Sve „po slovu zakona“... a opet....

Zavod za zapošljavanje Republike Srpske je raspisao otvoreni postupak nabavke programskih licenci za potrebe Javne ustanove Zavoda za zapošljavanje Republike Srpske sa procjenjenom vrijednošću od 103.300 KM (bez PDV-a). Kad se posmatra tenderska dokumen-

³⁴ Blog Ćiribu Ćiriba (<https://ciribuciriba.home.blog/page/5/>)

tacija, segment koji ukazuje na potencijalnu diskriminaciju i nejednak tretman se nalazi u zahtjevu profesionalne i tehničke sposobnosti, odnosno zahtjevu da potencijalni ponuđač u svrhu obezbjeđenja stručnih osoba za realizaciju posla iz predmeta nabavke mora raspolagati sa sljedećim osobljem:

- CCSA – Check Point Certified Security Administrator (minimalno 2 izvršioca),
- Članovi tima za poslovni softver – Osoblje za implementaciju i održavanje – minimum 2 izvršioca,
- Član tima za poslovni softver sa Microsoft Specialist: Microsoft Dynamic CRM-Customization and Configuration sertifikatom (minimalno 1 izvršilac),
- Minimalno 1 člana sa MCSA sertifikatom iz domena Windows server,
- Minimalno 1 člana sa MCTS sertifikatom iz domena aktivnog direktorija,
- Minimalno 1 člana koji posjeduju Microsoft sertifikat iz domena SQL server,
- Information Technology Infrastructure Library (ITIL) – minimum 1 izvršioca.

Od ponuđača se takođe traži da ima implementirane sljedeće sertifikovane sisteme upravljanja odnosno standarde (ISO 9001, ISO 27001, ISO/IEC 20000, ISO 22301) ili ekvivalentne certifikate. Posebno je interesantan zahtjev od ponuđača da dokaže „*uspješno iskustvo u realizaciji jednog ugovora u vrijednosti ne manjoj od 100.000,00 KM bez PDV-a, koji je za predmet imao nabavku i isporuku robe*“. Navedeno je i da ugovorni organ neće priznati iskustvo u realizaciji više ugovora čija je zbirna vrijednost 100.000 KM bez PDV-a, odnosno bar jedan ugovor mora imati zahtijevanu vrijednost.

Da se radi o već ustaljenoj praksi, ukazuje i tender na koji smo već ukazivali u aprilu 2019. godine, a koji se odnose na nabavku usluga održavanja serverske i mrežne infrastrukture i bekap sistema server sobe od strane Zavoda za zapošljavanje Republike Srpske, te nabavka računarske opreme od strane Ministarstva za naučnotehnoški razvoj, visoko obrazovanje i informaciono društvo. U oba ova slučaja dostavljena je samo jedna ponuda, a ugovor je dodijeljen firmi Prointer ITSS. Interesantno je napomenuti da je u oba slučaja navedena ponuda bila zanemarivo manja od procjenjene vrijednosti nabavke (manje od 0,1 posto).

Velike nabavke favorizuju „velike“ igrače

Javno preduzeće Željeznice Federacije BiH su raspisale otvoreni postupak nabavke zaštitne odjeće, obuće i HTZ opreme sa procjenjenom vrijednošću od 360.000 KM (bez PDV-a) za period od godinu dana.

Nabavkom su narušeni principi nediskriminacije i jednakog tretmana jer predmet nabavke nije bio podijeljen u više nabavki ili u više lotova s obzirom da se nabavljaju čak 44 stavke vezane za zaštitnu odjeću, obuću i HTZ opremu. Stav Agencije za javne nabavke je da podjela nabavke na lotove treba da ima dva osnovna cilja: osiguranje maksimalne konkurencije i smanjenje troškova postupka javne nabave. Pored toga, podjela nabavke na lotove pomaže potencijalnim ponuđačima da lakše i uz minimalne troškove pripreme svoju ponudu.

Na mogućnost da je ovaj ugovor „namijenjen“ nekoj firmi ukazuje i zahtjev u vezi tehničke i profesionalne sposobnosti potencijalnih ponuđača gdje je navedeno da ponuđač treba da dostavi „*spisak izvršenih ugovora o isporuci robe koja je predmet nabavke ili je slična predmetu nabavke u posljednje 3 godine (2016., 2017. i 2018.), gdje za svaku godinu mora postojati izvršenje isporuke robe koja je predmet nabavke i gdje za definisani period kumulativno mora postojati minimalno izvršenje robe u vrijednosti od 360.000 KM*“. Interesantno je i to da se ugovor planira dostaviti ponuđaču prema ekonomski najpovoljnijoj ponudi gdje su kriteriji cijena (80 posto), rok isporuke (15 posto), a rok uslovi i način plaćanja (5 posto). Upravo su rok isporuke i rok plaćanja kontroverzni elementi koji ukazuju na moguće favorizovanje i dogovor ugovornog organa i pojedinih ponuđača.

Vlada HNK i dalje preferira VW automobile

Vlada Hercegovačko-neretvanskog kantona (HNK) je objavila obavještenje o nabavci putem otvorenog postupka za nabavku 2 automobila sa procijenjenom vrijednošću od 140.000 KM. Kao što smo i u ranijim slučajevima konstatovali, specifikacije za navedena dva automobila su naizgled postavljene dosta široko. Međutim, pojedine karakteristike kao što su dužina, međuosovinski razmak, oprema, te svakako zapremina prtljažnika ukazuju da se preferira nabavka jednog vozila VW Passat i jednog vozila VW Golf. To svakako ne iznenađuje jer su navedene vrste automobila i u prethodnom periodu bile najzastupljenije vrste koje su nabavljali predstavnici Vlade HNK. Treba istaći i da je prilikom ovih nabavki bila zastupljena samo jedna ponuda, a dobavljač je bila firma M.R.M Export Import iz Ljubuškog. Stoga se može reći da je narušen princip nediskriminacije i jednakog tretmana definisanjem „diskriminirajućih“ uslova u vezi tehničke specifikacije predmeta javne nabavke (član 54. ZJN).

Treba istaći i „zaštitnu klauzulu“ za preferiranog dobavljača prilikom ove nabavke, odnosno činjenicu da je kriterij za dodjelu ugovora *ekonomski najpovoljnija ponuda*, gdje 70 posto čini ponuđena cijena, 20 posto garantni rok, a 10 posto rok isporuke. Ovi podkriteriji se najčešće koriste da bi se eliminisale ponude drugih ponuđača koje bi možda bile i jeftinije, ali kod kojih će svakako rok isporuke ili garantni rok biti nepovoljniji.

VSTV: Plana nemaju, ali vole kupovati

Visoko sudsko i tužilačko vijeće (VSTV) BiH je raspisalo, krajem maja 2019. godine, tender za nabavku usluga – Održavanje servera i sistema za pohranu i back up podataka u data centrima za potrebe pravosudnog informacionog sistema. Ovaj, dvanaesti (12!) po redu tender ove godine je otvoreni, a procijenjena vrijednost nabavke je preko 100.000 KM uključujući PDV.

Tenderska dokumentacija je pojašnjavana na zahtjev jednog ponuđača putem Portala javnih nabavki u BiH, a da li osigurava konkurenciju vidjet će se na otvaranju ponuda koje je zakazano za petak, 21. juna 2019. godine u 12:00 sati.

Ovaj ugovorni organa nije objavio plan javnih nabavki na svojoj web stranici ni do polovine juna 2019. godine, niti alternativno na Portalu javnih nabavki u BiH, što je direktno kršenje člana 17. ZJN. Prema informacijama sa Portala javnih nabavki, od početka ove godine sklopljeno je 16 ugovora, od čega četiri putem otvorenog postupka, dva putem konkurentskog zatjeva i deset putem direktnih sporazuma (informacije o sklopljenim ugovorima objavljuju se 60 dana od sklapanja ugovora, a to su ugovori sklopljeni do polovine aprila). VSTV kao najvažnije, regulatorno pravosudno tijelo koje u posljednje vrijeme potresaju razne afere moralo bi se transparentnije i odgovornije ponašati kada su u pitanju javne nabavke koje su same po sebi najveći izvor korupcije u zemlji. To je važno i zbog toga što VSTV raspolaže značajnim sredstvima iz međunarodnih donacija, a koje se u velikoj mjeri troše putem javnih nabavki i koje su važna tržišna prilika domaćim kompanijama koje se trebaju blagovremeno informisati putem plana nabavki. Institucije koje su daleko manje po značaju i budžetskim sredstvima objavljuju čak i privremene planove (do usvajanja zvaničnih budžeta-finansijskih planova) kako bi blagovremeno informisale ponuđače i druge zainteresovane strane o potencijalnim poslovnim prilikama te kako bi ispoštovale jedno od osnovnih načela javnih nabavki – načelo transparentnosti.

Banja Luka ima novi most! Marko možda kasni, ali penala nema...

U Banja Luci je 14. juna 2019. godine svečano otvoren novi most – „Most Banja Luka“. Radi se o nekadašnjem „Zelenom mostu“ koji je prvobitno izgrađen 1959. godine kao privremeno rješenje za potrebe vojske dok je decenijama kasnije korišten za svakodnevni saobraćaj. Most je otvoren u prisustvu najvišeg rukovodstva Republike Srpske i Grada Banja Luka i predstavlja nešto što će građanima olakšati život i rasteretiti gužve na postojećim gradskim mostovima.

Izgradnju mosta Grad Banja Luka je dodijelio firmi Prijedorputevi a.d. iz Prijedora, sa firmama DOS Elektro iz Banja Luke i Termo Klima iz Laktaša. Ukupna vrijednost izgradnje ovoga mosta u sistemu javnih nabavki je skoro 2 miliona KM, odnosno 1.878.852,63 KM (bez PDV-a).

Iako hvale vrijedan, ovaj projekt je pratilo i veliko kašnjenje u realizaciji ugovornih obaveza, usljed čega je Grad Banja Luka pretrpio štetu. Gradska uprava, i pored nezadovoljstva čelnog čovjeka, nije iskoristila svoje pravo na penale zbog kašnjenja. U izjavi za medije, gradonačelnik Igor Radojičić iskazivao je nezadovoljstvo stalnim kašnjenjima u izvođenju radova, čvrsto stojeći na poziciji da će tražiti odgovornost izvođača radova ukoliko se ne ispoštuju već jednom produženi rokovi: „*Očekujemo da Zeleni most bude otvoren prije Spasovdana, tačnije prije 6. juna, sa ili bez penala, koji su predviđeni ugovorom, a ako most ne bude gotov do tada, izvođač radova snosiće štetu*“. On je istakao da je tačno da izvođač nije mogao raditi na mostu u zimskom periodu, ali je kao razlog nezadovoljstva naveo i činjenicu da se u pojedinim intervalima nije radilo dovoljnim intezitetom, kao i sa odgovarajućim brojem radnika i tehnike. (Izvor: <https://www.nezavisne.com/novosti/banjaluka/Zeleni-most-bice-otvoren-prije-Spasovdana/530918>).

U ugovoru koji je Gradska uprava sklopila sa Prijedorputevima, jasno je navedeno da se: „izvođač obavezuje da će radove, koji su predmet ovog ugovora, početi odmah nakon uvođenja u posao od strane nadzornog organa i završiti u roku 5 (pet) mjeseci od dana uvođenja u posao.“ U istom tom ugovoru je navedeno da „za nepoštovanje dinamičkog plana i neopravdano kašnjenje u izvođenju radova, Naručilac ima pravo naplatiti od Izvođača penale, u iznosu od 0,5% od ugovorene cijene za svaki dan prekoračenja roka, a najviše 5% od ugovorene cijene.“ Izvođač, Prijedorputevi, u realizaciju posla je „ušao“ 14. juna 2018. godine i očigledno je da se period od pet mjeseci produžio na skoro tri puta toliko.

Poštovanje ugovorenih obaveza prilikom provođenja javnih nabavki je jedan od obaveznih uvjeta i jedino njegovim ispunjenjem se može smatrati da je nabavka uredno provedena. Međutim, veliko slavlje oko otvaranja je „bacilo u zaborav“ činjenicu da ovaj postupak nije proveden kako treba, kao i činjenicu koliko je Grad Banja Luka mogao uštedjeti sredstava, a koja su mogla biti uložena u nešto drugo što bi također građanima Banja Luke olakšalo život. Ne može se sa sigurnošću utvrditi koliko je ovakvih slučajeva u kome dolazi do kašnjenja u realizaciji obaveza, ali je sigurno da ovakva postupanja narušavaju integritet samih postupaka javnih nabavki.

Nisu imali dovoljno stolica za sastanke – Elektroprivreda RS objasnila razloge hitne nabavke fotelja

Elektroprivreda Republike Srpske tvrdi da nije imala dovoljno stolica za organizovanje sastanaka sa predstavnicima zavisnih preduzeća pa je morala hitno nabaviti nove. Tako objašnjavaju iz uprave matičnog preduzeća nakon što je Transparency International u BiH na transparentno.ba objavio informaciju o hitnoj nabavci kancelarijskog namještaja.

„Nismo htjeli pogodovati niti jednom ponuđaču, već smo htjeli obezbijediti što je mogući brži rok isporuke“, stoji u izjašnjenju Elektroprivrede RS koje je dostavljeno Agenciji za javne nabavke BiH. Objašnjavaju da se sastanci održavaju u zgradi matičnog preduzeća gdje je broj mjesta ograničen, a određen broj stolica oštećen. Zato su bili spremni da plate i dvostruko više samo da im se fotelje isporuče u što kraćem roku jer su 40 od ukupno 100 bodova dodijelili ponuđaču koji je ponudio najkraći rok isporuke, 50 za najnižu cijenu, a 10 za najduži rok plaćanja.

Na tender su stigle dvije ponude, a najpovoljniju je dostavo Dineco d.o.o. od 44.935,64 KM bez PDV-a, dok je druga ponuda u startu odbačena kao neprihvatljiva jer Sarajevski County plus d.o.o. nije dostavio sertifikat ISO 9001:2015, uzorke za kancelarijske fotelje, kao ni još nekoliko dokumenata traženih tenderskom dokumentacijom.

Ponuda Country plus d.o.o. bila je skuplja za oko 15 KM, ali sa rokom isporuke od 45 dana ne bi bila povoljnija čak ni da je bila niža za 36.000 KM. Sa takvim rokom isporuke bi bilo nemoguće pobijediti na tenderu čak ni da se, hipotetički, cijena spustila na samo 8.500 KM jer je Dineco d.o.o. ponudio rok isporuke od 5 dana i tu napravio nedostižnu razliku u bodovima.

Ova firma sa sjedištem u Trebinju od početka prošle godine do danas je Elektroprivredi RS (sa zavisnim preduzećima) četrnaest puta prodavala namještaj, a sve je plaćeno ukupno 329.739,76 sa PDV (bez PDV-a 281.828,86 KM). Namještaj su od njih, pored matičnog, kupovala i zavisna preduzeća ERS-a poput Elektro Hercegovine i Hidroelektrane Dabar.

Najviše su potrošile Hidroelektrane na Trebišnjici (HET) koje su od početka prošle godine jedanaest puta kupovale namještaj od ove firme. Tokom 2018. godine HET je sa Dinecom šest puta zaključio direktni sporazum u ukupnom iznosu od 31.115,71 KM, iako podzakonski akt propisuje da se tokom jedne godine za isti predmet nabavke može potrošiti do 6.000 KM putem ovog postupka.

Tokom ove i prošle godine HET je imao i tri veće nabavke namještaja, a na svim tenderima pobijedila je firma Dineco. Svaki put traženo je da se ugovornom organu omogući kontrola robe u postupcima proizvodnje i finalne obrade, kao i da ponuđač posjeduje neki od ISO certifikata.

Nadželnik Tomislavgrada „u žurbi“ kupuje novi automobil

Općina Tomislavgrad je raspisala otvoreni postupak nabavke službenog vozila sa procjenjenom vrijednošću od 57.000 KM (bez PDV-a). Nabavka broj: 665-1-1-9-3-11/19.

Ono što je interesantno odnosi se na kriterije za vrednovanje ponuda gdje se 80 posto odnosi na cijenu, dok 20 posto čine rokovi isporuke. Nigdje nije definisano „očekivano minimalno vrijeme isporuke“ što praktično znači da bi ponuđač koji navedeno vozilo ima na stanju bio u značajnoj prednosti u odnosu na onoga koji to trenutno nema. To znači da svi potencijalni ponuđači nemaju jednak tretman. Dalja analiza ukazuje na potencijalne preferencije samog ugovornog organa u vezi sa tipom vozila. Naime, kada se pogledaju specifikacije dimenzije automobila (dužina i motor), predviđeno izdvajanje odnosno procijenjena vrijednost te određene specifične karakteristike (zapremina prtljažnika, radio uređaj sa traženom Apple konekcijom i 8 zvučnika itd.) vidljivo je da ugovorni organ preferira Škodu Superb. Stoga se može reći da je nabavkom narušen princip nediskriminacije i jednakog tretmana definisanjem „diskriminirajućih“ uslova u vezi tehničke specifikacije predmeta javne nabavke (član 54. ZJN).

Ono što svakako može da zabavi javnost u vezi sa predmetnom nabavkom službenog automobila su i pojedini zahtjevi koje vozilo treba da ispuni kao što su: mali paket kože, ISOFIX priprema za dječija sjedišta, LED unutrašnje osvjetljenje, aluminijske felge od 18 inča itd.

I Grad Zenica nabavlja vozila „po katalogu“

Grad Zenica, služba kabineta Gradonačelnika, raspisala je 25. marta 2019. godine tender za nabavku putnog i terenskog vozila za potrebe Grada. Raspisan je otvoreni postupak procijenjene vrijednosti 110.000 KM bez PDV-a, sa podjelom na dva lota. Za prvi lot, putničko vozilo, procijenjena vrijednost je 75.000 KM bez PDV-a, a za drugo, terensko, 35.000 KM bez PDV-a (obavještenje broj 1355-1-1-125-3-32/19).

Tehničkim specifikacijama putničkog vozila traženo je, pored ostalog:

- minimalna snaga od 140 kW i pogon na sve točkove;
- dužina vozila: maksimalno, mm: 4770;
- širina vozila: maksimalno, mm: 1.840;
- visina vozila: maksimalno, mm: 1.480;
- međuosovinski razmak: minimalno, mm: 2.750;
- Sistem za detekciju umora vozača;
- zadnja bočna stakla i zadnje staklo zatamnjeni, sa 65%-tnom apsorpcijom svjetlosti;
- 3-zonski automatski klima uređaj;
- oblik karoserije je limuzina, mjenjač je automatski itd.

Ovim karakteristikama odgovara Volkswagen Passat 2.0 TDI SCR 4MO DSG Comfortline.

Terensko vozilo iz drugog lota trebalo bi da, između ostalog, posjeduje sljedeće:

- maksimalna snaga od 86 kW i pogon na sve točkove
- dužinu od: maksimalno, mm: 4350;
- širinu vozila: maksimalno, mm: 2055
- visinu vozila: maksimalno, mm: 1685
- međuosovinski razmak: minimalno, mm: 2680.
- zadnje parking senzore i kameru za vožnju unazad,
- multimedijski system s navigacijom,
- upozorenje za mrtvi kut
- aluminijske točkove
- garancija od minimalno 7 godina ili 100.000 pređenih kilometara itd.

Ovim pak kriterijima odgovara Dacia Duster.

Dakle, ugovorni organ postavljenim uslovima nije odredio nediskriminatorne tehničke specifikacije kojima se osigurava stvarna konkurencija (član 54. ZJN), već je uputio na tačno određenu marku robe, narušavajući i ostale opšte principe ZJN (član 3. ZJN).

Ustavni sud Republike Srpske krši Zakon o javnim nabavkama i „namješta“ nabavke

Ustavni sud Republike Srpske je raspisao otvoreni postupak nabavke radova na izgradnji zgrade Ustavnog suda sa procijenjenom vrijednošću od 5.085.470 KM (bez PDV-a). I dok bi ova institucija trebala da se intenzivno bavi narušavanjem ljudskih prava zbog pojedinih odluka nadležnih vlasti u vrijeme pandemije COVID-19 ona se posvetila „sama sebi“ provodeći nabavku za izgradnju nove zgrade.

Dodatno je problematično i to što se očigledno radi o nabavici „po mjeri“ za pojedinog ponuđača pa se svakako može reći da je narušen princip nediskriminacije i jednakog tretmana. To se vidi iz nekoliko zahtjeva za potencijalne ponuđače kako slijedi:

- Ukupan promet ostvaren u građevinarstvu, za period od 3 (tri) posljednje finansijske godine (2017., 2018. i 2019. godina) u minimalnom iznosu od: 75.000.000,00 KM u tri godine.
- Uspješno iskustvo na najmanje 2 ugovora za izgradnju i/ili rekonstrukciju objekta visokogradnje iste namjene kao predmet ugovora (zgrade sudova i tužilaštava), za prethodnih 5 (pet) godina računajući od dana objave obavještenja o nabavci za ovu javnu nabavku, minimalne vrijednosti 4.000.000,00 KM svaki. U slučaju da je Ponuđač iskustvo stekao kao član Zajednice ponuđača, iznos radova koji je izveo ponuđač mora biti minimalno 4.000.000,00 KM.
- Uspješno iskustvo, u periodu za prethodnih 5 (pet) godina računajući od dana objave obavještenja o nabavci za ovu javnu nabavku, u izgradnji minimalno dva objekta iste namjene (zgrade sudova i tužilaštava) korisne površine preko 2.500,00 m² svaki.
- Posjedovanje sertifikata koji izdaju nezavisna tijela, a kojim se potvrđuje da ponuđač zadovoljava sledeće standarde: ISO 9001:2015, ISO 14001:2015, OHSAS 18001:2007 i ISO 27001:2013, te
- Spisak minimalno propisane opreme i sredstava rada potrebnih za izvršenje radova koji su predmet nadmetanja, a koja sadrži minimum sledeću opremu:
 - ♦ Postrojenje za proizvodnju betona, minimalnog kapaciteta 100 m³/h, na udaljenosti maksimalno 20 km od lokacije izvođenja radova;
 - ♦ Rezervno postrojenje za proizvodnju betona, minimalnog kapaciteta 35 m³/h, na udaljenosti maksimalno 20 km od lokacije izvođenja radova;

Svaki od navedenih „diskriminatornih“ uslova je u suprotnosti sa ZJN, jer čemu promet u posljednje 3 godine od 75 miliona KM za zgradu od 6 miliona koja se namjerava graditi 30 mjeseci. Također, zašto se zahtjeva da ponuđač ima iskustvo u izgradnji zgrada sudova i tužilaštava kao da su one građevinski različite od drugih. Na kraju se svakako može postaviti pitanje čemu navedeni sertifikati, a posebno zašto se zahtjevaju 2 postrojenja za proizvodnju betona i to na udaljenosti maksimalno 20 km.

Sve navedeno ukazuje da Ustavni sud Republike Srpske „namješta“ ovu nabavku nekome, a jedina firma koja ispunjava sve navedene uslove je Integra Inženjering iz Laktaša.

Bildanjem kvalifikacija ponuđača do „transparentnijih“ javnih nabavki

Javno preduzeće BH Pošta d.o.o. Sarajevo je objavilo otvoreni postupak nabavke usluge održavanja postojeće EKF aplikacije “JP BH POŠTA” d.o.o. Sarajevo sa procijenjenom vrijednošću od 170.000 KM (bez PDV-a).

Iako se na prvi pogled radi o standardizovanoj nabavci usluge u oblasti informacionih tehnologija, nekoliko stvari je bilo interesantno, a koje su ukazivale na potrebu dalje analize ove javne nabavke.

Procijenjena vrijednost ove nabavke ugovornog organa u 2019. godini je skoro 25 posto viša u odnosu na vrijednost istoimene nabavke u 2018. godini koja je iznosila 129.960 KM (bez PDV-a). Također, procijenjena vrijednost ove nabavke je za 100 posto viša u odnosu na vrijednost okvirnog sporazuma koji je sklopljen u 2017. godini u iznosu od 85.000 KM (bez PDV-a). U svim slučajevima se radilo o usluzi održavanja za 12 mjeseci.

Ova nabavka je u protekle 4 godine provedena putem pregovaračkog postupka bez objave obavještenja, a registrovan je samo jedan ponuđač - firma Net vision d.o.o.

Kao što je već navedeno, procijenjena vrijednost posla je značajno „uvećana“ u 2019. godini u odnosu na prethodne godine. Tako je procijenjena vrijednost u 2019. godini 4 puta viša od cijene ugovora koji je firma Net Vision d.o.o. dobila u 2015. godini. Ugovor je tada iznosio 42.492 KM (bez PDV-a).

Iako se radi o otvorenom postupku vidi se da je višegodišnja „ekskluzivnost“ koju je jedna firma imala u okviru implementacije navedenih usluga putem „pregovaračkog postupka bez objave obavještenja“ dovela do sumnje u diskriminaciju drugih potencijalnih ponuđača. Tako se kod „tehničke i profesionalne sposobnosti“ navode najmanje 2 stvari koje ukazuju na potencijalnu diskriminaciju i nejednak tretman:

- ◆ Uspješno iskustvo u realizaciji najmanje jednog Ugovora u posljednje tri godine čiji se karakter i kompleksnost odnose na predloženi Ugovor koje se dokazuje spiskom izvršenih Ugovora o izvršenim uslugama koji su predmet nabavke u posljednje tri godine ili od datuma registracije, koja sadrži jedan ili više Ugovora čija ukupna vrijednost iznosi najmanje 90.000,00 KM bez uračunatog PDV-a.
- ◆ ovlašten pristup izvornom kodu aplikativnog rješenja tj. postojeće EKF aplikaciji koja se koristi u JP BH Pošta d.o.o. Sarajevo odnosno da može izvršiti održavanje navedene aplikacije ne narušavajući Zakon o autorskim pravima.

Iz navedenog je vidljivo da je dugogodišnjom upotrebom pregovaračkih postupaka bez objavne obavještenja došlo do toga da se čak otvorenim postupkom i „krojenim tehničkim specifikacijama“ relativno lako može preferirati određeni ponuđač. Time je svakako narušen princip nediskriminacije i jednakog tretmana definisanjem „diskriminirajućih“ uslova u vezi tehničke i profesionalne sposobnosti ponuđača (član 49. ZJN). Postoji indicija i narušavanja člana 15. koji govori o definisanju procijenjene vrijednosti javne nabavke. U stavu 5. navedenog člana se navodi da „u slučaju ugovora o javnoj nabavci robe ili usluga koji su po prirodi redovni ili koji se namjeravaju obnoviti u okviru datog vremena, kalkulacija procijenjene vrijednosti ugovora bit će izračunata na osnovu sljedećeg:

- *ili ukupna stvarna vrijednost uzastopnih ugovora iste vrste koji su dodijeljeni tokom prethodnih 12 mjeseci ili, ako je moguće, tokom finansijske godine kako bi se uzele u obzir izmjene u iznosu ili vrijednosti koje bi se mogle pojaviti tokom 12 mjeseci nakon zaključenja osnovnog ugovora;*

- *ili ukupna procijenjena vrijednost uzastopnih ugovora dodijeljenih tokom 12 mjeseci koji su uslijedili nakon prve isporuke, ili tokom finansijske godine, ako je to duže od 12 mjeseci.“*

Kladimo li se na PROINTER ?

Zavisno preduzeće „Hidroelektrane na Trebišnjici“ a.d. Trebinje raspisalo je tokom februara 2019. godine tender za nabavku usluga iznajmljivanja poslovne štampe putem otvorenog postupka i procijenjene vrijednosti 100.000 KM bez PDV-a (Obavještenje o nabavci broj 1387-1-2-45-3-32/19). Predviđeno je sklapanje okvirnog sporazuma sa jednim ponuđačem na 12 mjeseci.

U okviru ekonomske i finansijske sposobnosti od ponuđača se traži da ima promet u posljednje dvije godine minimalno 200.000 KM bez PDV-a, a u okviru tehničke i profesionalne sposobnosti se zahtijeva uspješna realizacija minimum jednog sličnog ugovora vrijednosti 100.000 KM bez PDV-a u posljednjih godinu dana, te:

- Da ima na raspolaganju sledeće angažovano tehničko osoblje:
 - ◆ Minimum 5 servisera,
 - ◆ Minimum 5 tehničara sa adekvatnim tehničkim certifikatom za nudieno softversko rješenje za monitoring i upravljanje poslovima štampanja, kopiranja i skeniranja,
 - ◆ Najmanje 2 lica sa MCSE certifikatom i najmanje 2 lica sa MCTS AD certifikatom, kako bi se softversko rješenje implementiralo u informacioni sistem ugovornog organa, te istim valjano upravljalo sve vrijeme pružanja usluge,
 - ◆ Minimum 2 lica sa ITIL certifikatom, kako bi se predmetna usluga uklopila u poslovne procese...
- Pružalac usluga treba da ima implementirane i sljedeće sertifikovane sisteme upravljanja: ISO 9001, ISO 14001, OHSAS 18001:2007, ISO/IEC 20000, ISO 22301 i ISO 27001, EN15838, ISO 10002, ISO 29990 ili ekvivalente.

Ovako precizne, detaljne i prije svega zahtjevne uslove za tehničku i profesionalnu sposobnost, koji bi eventualno bili primjereni daleko složenijim nabavkama višestruko veće vrijednosti, ne može da ispuni veliki broj firmi iz BiH. Za ove zahtjeve se ne može reći da su u skladu sa članom 44. ZJN (Provjera kvalifikacija kandidata ili ponuđača) stav 3. koji nalaže da minimum kvalifikacionih uslova, kao i dokumenti za njihovo dokazivanje, obavezno treba da budu srazmjerni predmetu javne nabavke i u skladu sa njim, a postavljeni uslovi ne smiju imati ograničavajući karakter na konkurenciju.

U 2016. i 2017. godini okvirne sporazume za usluge iznajmljivanja poslovne štampe ovog preduzeća je dobijala firma ITSS d.o.o. (u 2016. godini zajedno sa firmom “PROINTER IT Solution and Services” d.o.o. Beograd) i oba puta su to bile jedine ponude. Okvirni sporazumi su bili sklopljeni na 98.904 KM i 99.372 KM bez PDV-a, iako na Portalu javnih nabavki nije vidljivo da su u potpunosti i realizovani.

Ova je firma pružala vrlo skupe usluge implementacija sistema za konsolidaciju poslovne štampe i za potrebe Univerzitetskog kliničkog centra Republike Srpske. Prema Portalu javnih nabavki, sa ovom zdravstvenom ustanovom je sklopila ugovor putem pregovaračkog postupka bez objavljivanja obavještenja o nabavci u iznosu od 46.305 KM bez PDV-a i jedan ugovor putem otvorenog postupka od 179.790 KM bez PDV-a. Da li će ova firma opet biti dobavljač HET-u vidjećemo kada bude objavljeno obavještenje o dodjeli ugovora. U svakom slučaju, gore navedeni kvalifikacioni uslovi ne podstiču konkurenciju, a još je značajnije pitanje stvarnih potreba ugovornih organa.

Krati rokove, namještaj tendere!

Uprava grada Doboja raspisala je 6. marta 2019. godine tender za nabavku radova na izgradnji septičkih jama za korisnike Projekta za oporavak od poplava (Obavještenje o nabavci broj 103-7-3-22-3-53/19). Predviđeni postupak je konkurentski zahtjev, a procijenjena vrijednost je 31.500 KM bez PDV-a.

Rok za dostavu ponuda je 14. mart 2019. godine, dakle svega 8 dana od dana objavljivanja obavještenja, a što nije u skladu sa principima ZJN (član 3.), rokovima za izjavljivanje žalbi (član 101. b) ZJN), kao i mišljenjem Agencije za javne nabavke. Primjeren rok za dostavu ponuda u slučaju konkurentskog zahtjeva je minimalno 10 dana. #ciribuciriba

Kad MUP krši rokove

Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srpske je 6. marta 2019. godine raspisao tender za nabavku sitnog kancelarijskog pribora i biro opreme (Obavještenje o nabavci broj 348-7-1-64-3-36/19). Procijenjena vrijednost nabavke je 32.000 KM bez PDV-a. Predviđeno je sklapanje okvirnog sporazuma sa jednim ponuđačem na godinu dana, a odabrani postupak je konkurentski zahtjev. Kao rok za dostavu ponuda ugovorni organ je ponovo predvidio rok kraći od 10 dana (tačnije 9 dana). Time nije ispoštovao član 3. ZJN (opšti principi), član 101. b) ZJN (rokovi za izjavljivanje žalbi), kao ni mišljenje Agencije za javne nabavke.

Poražavajuće je što organ čija bi osnovna uloga trebala biti osiguranje vladavine prava nije sposoban da se kreće unutar zakonskih okvira, čak ni kada su u pitanju nabavke relativno male vrijednosti. #ciribuciriba

Cijepanje nabavki

Javno preduzeće „Bosansko-podrinjske šume“ d.o.o. Goražde provodilo je tokom februara 2019. godine tender za nabavku putničkog motornog vozila putem konkurentskog zahtjeva. Procijenjena vrijednost nabavke je 32.500 KM bez PDV-a (Obavještenje o nabavci broj 18-

7-1-9-3-13/19). U tenderskoj dokumentaciji se navodi da je konkretna nabavka predviđena planom javnih nabavki, na poziciji broj 10. U planu se na ovoj poziciji de facto navodi nabavka vozila, s tim da su u pitanju 3 vozila: terensko/teretno/luksuzno, procijenjene vrijednosti 100.000 KM bez PDV-a, sa predviđenim otvorenim postupkom, okvirnim vremenom pokretanja postupka: mart/maj 2019. godine, kao i realizacije ugovora: juli/avgust 2019. godine.

U javno dostupnim izmjenama plana (na dan 11. mart 2019. godine) ovih izmjena nema. Može se zaključiti da je ugovorni organ izvršio tzv. dijeljenje (ili cijepanje) nabavke i umjesto otvorenog postupka primijenio manje transparentan konkurentski zahtjev, a što nije u skladu sa članom 15. stav 6. ZJN. Pored toga, tender je bio raspisan 14. februara 2019. godine, a rok za dostavu ponuda je bio 22. februar iste godine. Dakle, ugovorni organ se odlučio za rok od samo 8 dana, umjesto primjerenih minimalnih 10. Na ovaj način, ugovorni organ nije ispoštovao ni član 3. ZJN (opšti principi), član 101. b) ZJN (rokovi za izjavljivanje žalbi), kao ni mišljenje Agencije za javne nabavke.

Stalno nam poništavaju postupak pa ćemo robu kupiti pregovaračkim postupkom

Javna ustanova Djeca Sarajeva je 19. marta 2020. godine potpisala ugovor sa firmom GTS d.o.o. Sarajevo u vrijednosti od 19.742,38 KM bez PDV-a za nabavku i isporuku materijala za čišćenje i poliranje, a na osnovu pregovaračkog postupka bez objave obavještenja. Kao razlog za primjenu ovog postupka navodi se hitnost, odnosno: „Zbog stalnog ulaganja žalbi u redovnom postupku nabavke sredstava za čišćenje i poliranje, a koji traje već 1 godinu zbog stalnih poništenja postupka, ugovorni organ je u uslovima proglašenja vanrednog stanja i novonastale situacije izazavane korona virusom, a zbog održavanja higijene 35 objekata u sklopu Ustanove, proveo ovaj postupak nabavke najosnovnijih sredstava za higijenu i dezinfekciju.“ Okolnosti kojima se opravdava izuzetna hitnost pregovaračkog postupka ne smiju se dovesti u vezu sa ugovornim organom, a poništavanje postupka koje je učinio URŽ govori da je ugovorni organ nezakonito postupao „već 1 godinu“, kao i da je korona virus samo izgovor za nezakonito postupanje.

Za navedeno kršenje odredbi ZJN propisana je kazna do 15.000 KM za ugovorni organ i do 3.000 KM za odgovorno lice u članu 116. stav 2. tačka d): „ako primijeni pregovarački postupak bez objave obavještenja suprotno odredbama čl. 21., 22., 23., 24. i 28. ovog zakona“, pa zahtijevamo od nadležnih da poduzmu odgovarajuće mjere.

Nabavka ulja za potrebe rudarske mehanizacije se može provesti samo netransparentnim postupkom

Zavisno preduzeće Rudnik i termoelektrana Gacko a.d. je 18. marta 2020. godine potpisala ugovor sa Optima grupom d.o.o. Banja Luka. Ugovor vrijedan 69.500 KM odnosi se na nabavku ulja za potrebe rudarske mehanizacije. Nabavka je provedena pregovaračkim postupkom bez objave obavještenja, a kao razlog je navedeno samo „krajnja hitnost“. Napominjemo da okolnosti kojima se opravdava izuzetna hitnost pregovaračkog postupka ni u kom slučaju

se ne smiju dovesti u vezu sa ugovornim organom, a neblagovremeno provođenje odgovarajućeg postupka je direktno vezano za ugovorni organ i predstavlja kršenje ZJN.

5.3. Ispitivanja stavova ponuđača

Narušavanje integriteta u javnim nabavkama, a posljedično 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 ugovornog organa, tako i ponuđača – privatne kompanije koja učestvuje u postupku javne nabavke. Na primjer, u nekim slučajevima javni službenik može tražiti/očekivati mito ili korist za dodjelu ugovora nekom ponuđaču. Nerijetki su i slučajevi pokušaja nuđenja mita u zamjenu za uticaj na ishod procedure javnog nadmetanja. Korupcija postaje način završavanja poslova, a oni koji nisu spremni da se uključe u te poslove bivaju ujedno i „isključeni“ iz istih kroz različite vrste diskriminacija.

Polazeći od ovakvih pretpostavki s jedne strane, te primjetnog oportunitizma i inertnosti većeg dijela poslovne zajednice u BiH (čak i onog koji ne učestvuje u nezakonitim javnim nabavkama) s druge, inicijativa *Da javne nabavke budu javne* je provela ispitivanje stavova poslovne zajednice o integritetu javnih nabavki. Kao što je navedeno u metodološkim napomenama, korištena su dva alata ispitivanja stavova: *SenseMaker* inovativni alat i upitnik kao „klasičniji“ alat ispitivanja stavova.

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 ranije definisanom okviru, koji je grafički predstavljen, smanjuje se šansa da istraživač svojim subjektivnim razumijevanjem stvari smanji objektivnost rezultata. Narativi, odnosno priče, predstavljaju prirodni način na koji ljudi prenose i predstavljaju svoje iskustvo. Narativi mogu biti u formi zapisa, audio snimaka, a u izuzetnim situacijama i u formi fotografija. Nakon što podijele priču ispitanici prolaze kroz niz apstraktnih konstrukcija u grafičkoj formi (*signifiers*) koji daju smisao toj priči. Prolazeći kroz *signifajere* ispitanici dodaju priči dublje nivoe značenja i kvantifikuju podatke. Upravo to omogućava da se zbir svih priča vizuelno prikaže na način kako bi se uočili 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 prikupiti iskustva učesnika u javnim nabavkama u BiH, bilo da predstavljaju ponuđača ili ugovornog organa, a kako bismo prepoznali obrazce po kojim se stvari dešavaju i kako u praksi funkcionišu. Uz prepoznate obrasce, priložene su i odgovarajuće priče. Kako bi pažnja bila na obrascima, a ne na konkretnim slučajevima, iz priča su izbrisani nazivi ugovornih organa, ponuđača i gradova, a gdje je bilo potrebno izvršene su gramatičke ispravke.

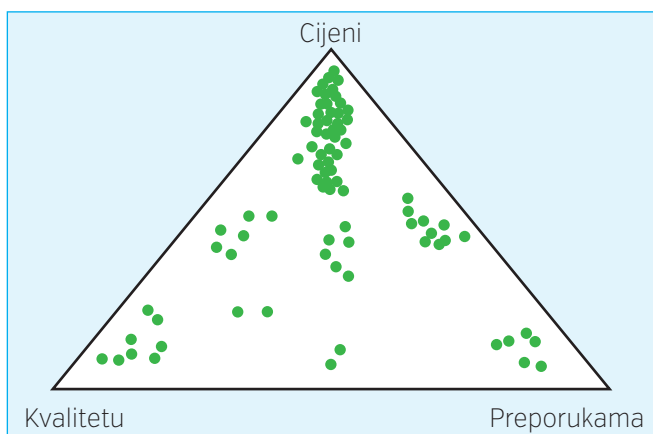
Treba naglasiti i da su priče prikupljene od strane neposrednih učesnika javne nabavke, tako da njihova viđenja i obrasci koji iz njih proizilaze ne moraju nužno biti objektivni.

U nastavku su predstavljeni 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 dominantan uticaj. U javnim nabavkama koje su provedene kroz otvoreni postupak nešto je više slučajeva u kojima su presudan ili značajan uticaj na odluku o dodjeli ugovora imali kvalitet i preporuke, iako je i dalje bio dominantan uticaj cijene. Kada su javne nabavke provođene kroz direktan sporazum presudan uticaj su imali uglavnom pomiješano cijena i preporuke. (*Grafikon 9.*)



Grafikon 9. Stavovi ispitanika o dodjeli ugovora

Oglas za javnu nabavku nabavku kanta za smeće u /jedan grad u BiH/. Ukratko: ponuđači su morali dizajnirati i izraditi kante za smeće koje će biti postavljene u /jednom gradu u BiH/, 50 kanti za 50.000 KM. Cijena je previsoka, rok izrade prekratak te su izbačeni iz konkurencije prije nego što je počelo. Za 10 dana objavljena je javna nabavka, zaključen ugovor i isporučena roba od firme iz /jednog grada iz susjedne države/.

Primjer javne nabavke u kojoj je posao dodijeljen na osnovu preporuke

- *Karakter javne nabavke: (ne)transparentna, (ne)efikasna ili (ne)jednak tretman*

Pitanje u kojem 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 od toga.

- *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. Značajan je broj priča koje su istovremeno transparentne i efikasne, kao i transparentne i jednakog tretmana. (Grafikon 10.)

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

Konkurentski zahtjev za nadzor nad izvođenjem radova na rekonstrukciji regionalne ceste - raskrsnica na ulazu u /jedan grad u BiH/. Ponuda je izrađena i predana na vrijeme, izabrani su kao najpovoljniji. Ugovor je potpisan i posao uspješno okončan.

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

Primljen je zahtjev za ponudu od jedne opštine, a iznos je nizak i prema zakonskim odredbama može se ugovoriti direktno. U narednih nekoliko mjeseci, nakon uspješno obavljenog posla, od istog subjekta stigla su još tri zahtjeva koja 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 obje 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.

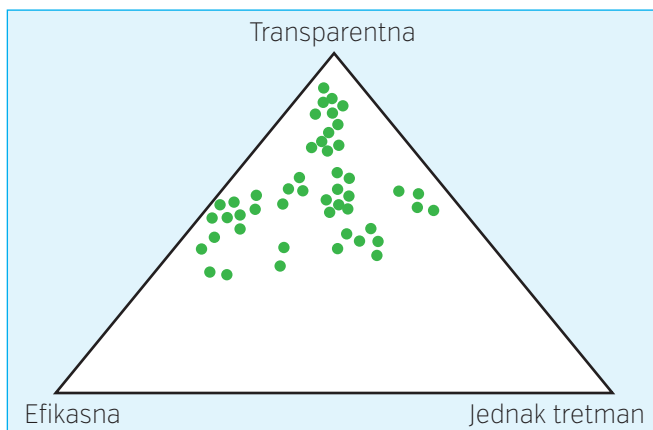
XY d.o.o. je bila prvoplasirana firma na javnoj nabavci izgradnje stambenog objekta za raseljena lica u XYZ mjestu koju je provodilo Ministarstvo za raseljena lica i izbjeglice Federacije BiH. Trećeplasirani ponuđač se žalio URŽ-u zbog minornih propusta (na jednoj izjavi je nedostajao broj lične karte, a na drugoj broj Službenog lista) i oborio odluku, pa je izabrana drugoplasirana firma. Trećeplasirani tu nije stao, već je tužio URŽ sudu, a projekat nije realizovan već godinu. Poenta je da zbog nečijeg inata i cjepidlačenja trpe svi.

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

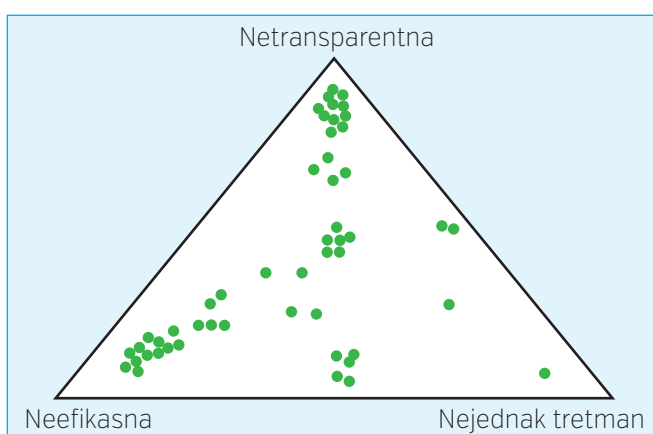
Primjer javne nabavke koja je okarakterisana kao transparentna i jednakog tretmana

- *Negativan kontekst*

Ako se pitanje postavi na negativni način rezultati će biti nešto drugačiji. Priče u ovoj trijadi uglavnom opisuju negativna iskustva, ali ne isključivo. Iz *Grafikona 11.* je vidljivo nekoliko klastera priča, pri čemu su najbrojnije one koje su okarakterisane kao dominantno netransparentne i neefikasne.



Grafikon 10. Stavovi ispitanika u pozitivnom kontekstu



Grafikon 11. Stavovi ispitanika u negativnom kontekstu

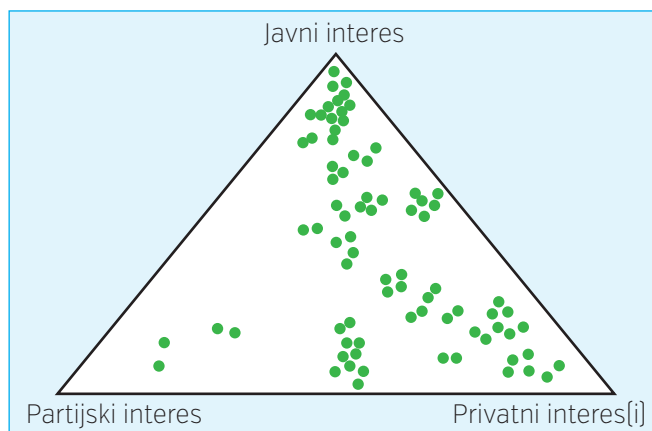
- *Čiji je interes bio zadovoljen?*

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

Ispitanici su u većini priča ocijenili da su zadovoljeni javni i privatni interes. Zanimljivo je broj onih koji su odredili da je 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, a uobičajene su (često se ponavljaju) i sprovode se u obliku otvorenog postupka. (*Grafikon 12.*)

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



Grafikon 12. Stavovi ispitanika o zadovoljenju interesa

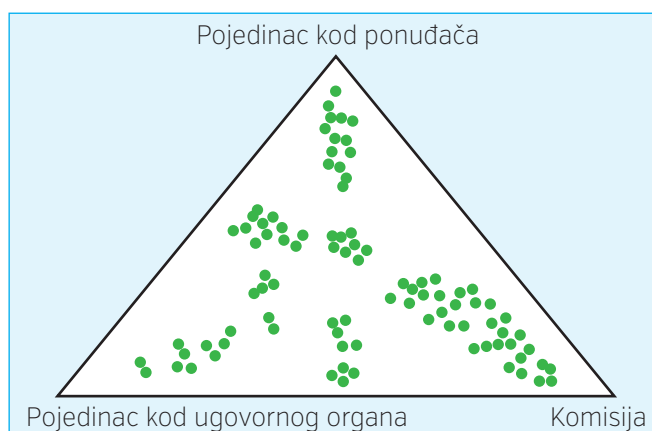
Priprema tenderske dokumentacije urađena je tako da samo jedan ponuđač može učestvovati i ispuniti uslove iz tehničko-profesionalne sposobnosti. Prema žalbi, bili su dužni dostaviti ugovor drugom ponuđaču, ali to nisu učinili. Čak, nisu poštovali ni naložene rokove.

Primjer javne nabavke u kojoj su bili zadovoljen privatni i partijski interes

- Čiji uticaj je bio važan u javnoj nabavci?

Ispitanicima je omogućeno 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 u javnim nabavkama otvorenog postupka morao bi biti najvažniji. Ipak, u praksi se ne pokazuje da je to slučaj u oko dvije trećine prikupljenih priča. Uticaj pojedinca kod ponuđača je jak u javnim nabavkama otvorenog postupka vrijednosti od 6.000 do 60.000 KM. Uočava se sljedeći obrazac: što većem vrijednosnom razredu javna nabavka pripada to slabi uticaj pojedinca kod ponuđača, a raste uticaj pojedinca kod ugovornog organa (pomiješan sa uticajem komisije). (Grafikon 13.)



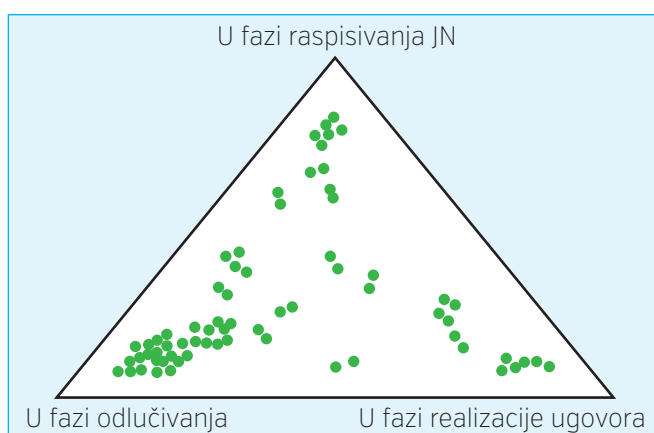
Grafikon 13. Stavovi ispitanika o uticaju u javnoj nabavci

- U kojoj fazi je bilo problema?

Od ispitanika je traženo da u svojim pričama odrede u kojoj je fazi bilo problema: u fazi raspisivanja javne nabavke, u fazi odlučivanja ili u fazi realizaciji ugovora.

Odgovori učesnika javnih nabavki su pokazali da je najviše problema bilo u fazi odlučivanja. U javnim nabavkama vrijednim od 6.000 do 80.000 KM ispitanici su relativno ravnomjerno rasporedili probleme.

Međutim, što je veća vrijednost nabavke to je manje problema u fazi njenog raspisivanja, a više u fazi odlučivanja. U javnim nabavkama čija je vrijednost od 300.000 do 1.000.000 KM svi problemi su grupisani u fazi odlučivanja. (Grafikon 14.)



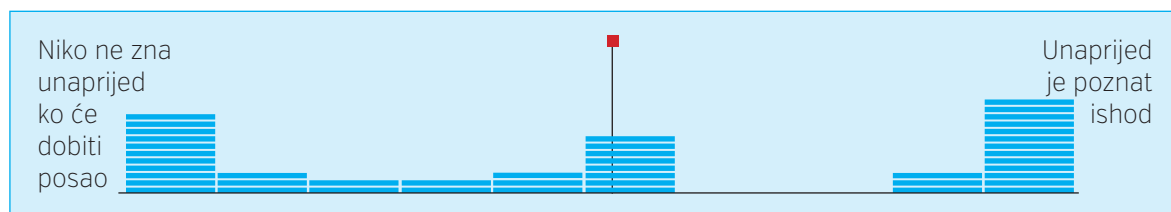
Grafikon 14. Stavovi ispitanika o problemima u fazama javne nabavke

Pripremili i predali ponudu kao grupa ponuđača. Dvije ponude koje su predate i otvorene, odbijene su kao nepotpune ili kao da ne ispunjavaju uvjete. Postupak je poništen, pa ponovljen nakon nekog vremena s promjenjenim uvjetima koji su diskriminirajući.

Primjer javne nabavke vrijednosti od 300.000 do 1.000.000 KM u kojoj su ispitanici vidjeli probleme u fazi odlučivanja

- Predvidivost pobjednika javne nabavke

Ispitanici su upitani da svoju priču smjeste na pravoj liniji između dvije krajnje vrijednosti. Prema jednoj krajnosti niko nije znao unaprijed ko će dobiti posao, dok je prema drugoj krajnosti unaprijed bilo poznato ko će dobiti posao. Prema ukupnom zbiru odgovora prosjek je bio u sredini prave linije. Priče u kojim nije bilo poznato ko će dobiti posao su ravnomjernije raspoređene na pravoj, dok su one u kojim se unaprijed znao dobitnik posla 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, odnosno 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 koje su sprovedene kroz konkurentski zahtjev je češće bilo poznato ko će dobiti posao u odnosu na ostale vrste. Kod javnih nabavki koje su sprovedene direktnim sporazumom češće niko nije unaprijed znao dobitnika posla.

Imali smo tender za izgradnju ulice (asfaltiranje) i pripremu terena za asfalt. U pripremi ponude nije bilo nekih posebnih zahtjeva. Tendersku dokumentaciju i ponudu smo pripremili prema 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. Zadovoljni smo kako je sve prošlo i na osnovu toga je sklopljen jako vrijedan posao.

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

Glavni nalazi

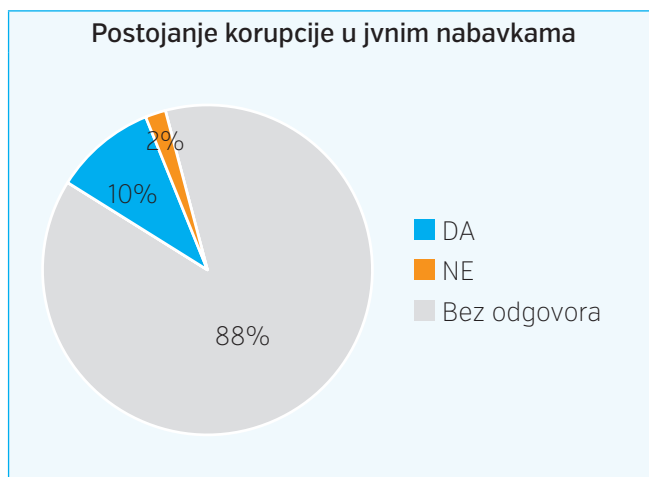
U nastavku su sumirani glavni nalazi istraživanja:

- 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 kojima su zadovoljeni javni interes te 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 ovo je izraženije.
- Percepcija učesnika javnih nabavki je da su javne nabavke u BiH polovično predvidive. Otprilike, pola ispitanika se izjasnilo da niko ne zna ko će dobiti posao, a pola da je to unaprijed poznato.
- Negativne priče su uglavnom one u kojima nije bilo unaprijed poznato ko će dobiti posao. Kada je to bilo poznato, priče su bile mješovite, uglavnom pozitivne.

Upitnici

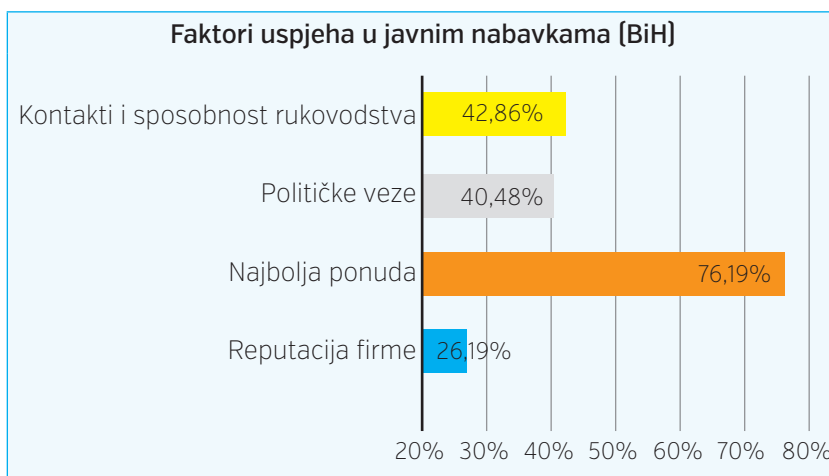
Stavovi ponuđača ispitani su i klasičnijim modelom – upitnikom. Upitnik je izrađen na osnovu gore navedenih nalaza monitoringa, kao i postojeće domaće i međunarodne prakse vezane za borbu protiv korupcije i jačanje integriteta u javnim nabavkama. Anketirano je 40 predstavnika ponuđača iz različitih dijelova BiH.

Najalarmantniji podatak ovog istraživanja je visok procenat ispitanika koji smatraju da je korupcija u velikoj mjeri prisutna u javnim nabavkama. To smatra 88 posto ispitanih. Isti procenat ispitanika smatra da je u BiH razvijena praksa favorizovanje određenih ponuđača.



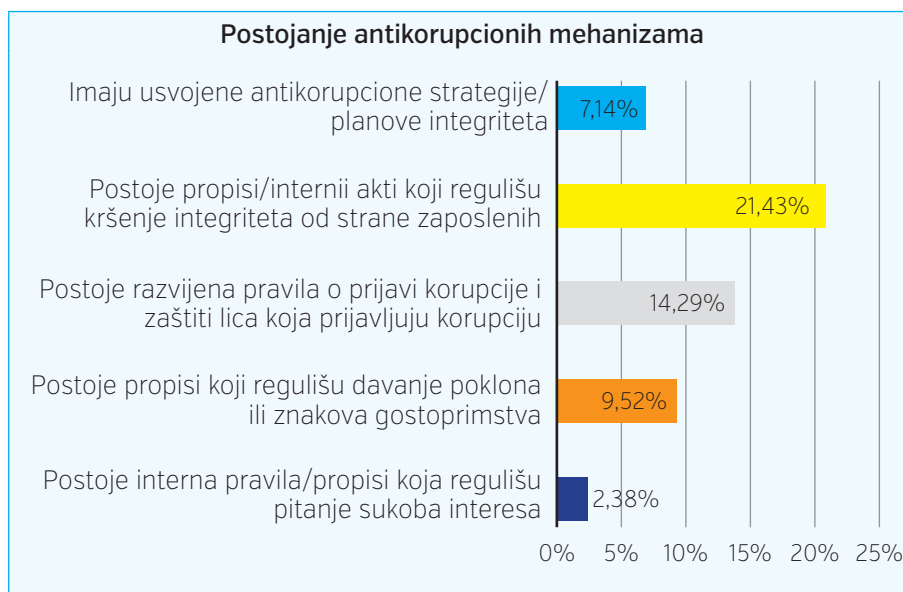
Grafikon 15. Stavovi ispitanika o korupciji u javnim nabavkama

Ispitanici navode da su do ovih tvrdnji najčešće dolazili analizirajući tendersku dokumentaciju, a manje na osnovu procjene vijednosti ugovora, predmeta nabavke, te činjenice o kojem se ugovornom organu radi.



Grafikon 16. Stavovi ispitanika o faktorima presudnim za uspjeh u javnim nabavkama

Odgovarajući na pitanje o tome šta je presudno za uspjeh u dobijanju poslova u javnim nabavkama³⁵ 75,19 posto ispitanika je reklo da je to najbolja ponuda koju dobije ugovorni organ. Međutim, zabrinjavajuće je da ispitanici kao značajne faktore uspjeha vide i kontakte i sposobnost rukovodstva te političke veze. Tako 42,76 posto ispitanih smatra da su značajan faktor za dobijanje ugovora kontakti i sposobnost rukovodstva ponuđača, dok 40,48 posto navodi da su to političke veze.



Grafikon 17. Stavovi ispitanika o antikorupcionim mehanizmima

Uprkos negativnoj percepciji predstavnika ponuđača, odnosno percepciji sveprisutne korupcije i favorizovanja, antikorupcioni mehanizmi kod ponuđača nisu razvijeni. Samo jedna anketirana kompanija ima interna pravila o sprečavanju sukoba interesa, dok u četiri postoje propisi koji regulišu davanje poklona ili znakova gostoprimstva, a koji se uglavnom odnose na davanje simboličnih poklona (rokovnik, olovka, piće itd.). Dalje, u svega 15 posto kompanija postoje razvijena pravila o prijavi korupcije i zaštiti lica koja prijavljuju korupciju. Na kraju, 21,5 posto anketiranih ima propise/interne akte koji regulišu kršenje integriteta³⁶ od strane zaposlenih, dok 3 kompanije imaju usvojene antikorupcione strategije/planove integriteta.

Poslovna zajednica je svjesna koruptivnih rizika kojima su izložene javne nabavke, pa je tako 74 posto anketiranih izjavilo da su javne nabavke rizične aktivnosti podložne koruptivnom djelovanju. Oko 24 posto od ukupnog broja ispitanika smatra da poslovi javnih nabavki ne predstavljaju rizične aktivnosti, dok jedan ispitanik nije odgovorio na ovo pitanje.

³⁵ Upitnik je na ovo pitanje predviđao mogućnost većeg broja odgovora.

³⁶ Niti u jednoj kompaniji koja je obuhvaćena istraživanjem u posljednje dvije godine nisu zabilježeni disciplinski postupci vezani za povrede integriteta.



Grafikon 18. Stavovi ispitanika o integritetu u javnim nabavkama

Kada su u pitanju kapaciteti ponuđača za učešće u postupcima javnih nabavki nalazi pokazuju na očiglednu nerazvijenost. Tek 9,5 posto ispitanika je navelo da u njihovim kompanijama postoje interni propisi/pravila za provođenje javnih nabavki.³⁷ Što se tiče organizacionog/personalnog segmenta, tek oko 20 posto ispitanika je izjavilo da ima sistematizovano radno mjesto ili službu zaduženu za javne nabavke.

³⁷ 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. Kažnjava li se korupcija u javnim nabavkama?

.....

Ukratko: Pravosudne institucije Bosne i Hercegovine nisu značajnije istraživale zloupotrebe u javnim nabavkama. Za nešto više od dvije godine, sudovi u Republici Srpskoj i Brčko distriktu Bosne i Hercegovine procesuirali su tek pet slučajeva. Presuđene osobe su kažnjene uslovnim ili novčanim kaznama. Krivična djela iz oblasti javnih nabavki čak nisu ni propisana zakonima na državnom i federalnom nivou.

Iako su institucije za reviziju javnog sektora u BiH, mediji i organizacije civilnog društva kontinuirano ukazivali na brojne zloupotrebe i nezakonitosti u postupcima javnih nabavki, stiče se dojam da je izostala adekvatna reakcija pravosudnih institucija. Izveštaji institucija i organizacija, kao i novinarske priče, uglavnom nisu dobijali svoj sudski epilog. Kako bi potvrdila ovu pretpostavku inicijativa *Da javne nabavke budu javne* pribavila je podatke o sudskim postupcima i presudama za zloupotrebe u javnim nabavkama.³⁸ Potrebno je naglasiti da Krivični zakoni Bosne i Hercegovine i Federacije Bosne i Hercegovine (FBiH) ne predviđaju posebna krivična djela u oblasti javnih nabavki, dok Krivični zakonik Republike Srpske³⁹ propisuje krivična djela *Zloupotreba u postupku javne nabavke* (član 250.) i *Nezakonito davanje pogodnosti privrednim subjektima* (član 325). Krivični zakon Brčko distrikta BiH⁴⁰ također propisuje krivična djela iz ove oblasti, i to: *Zloupotreba u postupku javne nabavke* (član 236a.) i *Nezakonito pogodovanje* (član 377a.). Zbog ovakve pravne regulative, zahtjevi za informacijama o sudskim postupcima nisu upućivani sudovima u FBiH, niti Sudu BiH, već samo sudovima u Republici Srpskoj (RS) i Brčko distriktu (BD) BiH. Upućeni zahtjevi su se odnosili samo na gore navedena krivična djela.⁴¹

Za potrebe istraživanja, zahtjevi za slobodan pristup informacijama su poslani u 27 redovnih sudova u RS-u (22 osnovna suda, 6 okružnih sudova i Vrhovni sud Republike Srpske) kao i 2 suda u BD (Osnovni sud i Apelacioni sud Brčko distrikta BiH). Zahtjevima su tražene informacije o:

- pravosnažno okončanim sudskim postupcima za navedena krivična djela u njihovoj nadležnosti u periodu od 15. juna 2017. do 1. novembra 2019. godine,
- kaznama izrečenim u pravosnažno okončanim sudskim predmetima za navedena

³⁸ Istraživanje provedeno u oktobru/novembru 2019. godine u okviru projekta „Balkan Tender Watch“ koji implementira Fond otvoreno društvo BiH, a finansira se sredstvima Europske Komisije - Program: DTAF000 Transparency & Accountability - Public Sector (P261), Delovodni br. 17276/2z.2

³⁹ Službeni glasnik RS broj: 64/17

⁴⁰ Službeni glasnik BD BiH broj: 13/2017 i 50/2018

⁴¹ Iz ovih razloga istraživanje ne obuhvata moguće slučajeve podvođenja zloupotreba i nezakonitosti u javnim nabavkama pod druga, postojeća, krivična djela kod svih sudova u BiH.

krivična djela u njihovoj nadležnosti, po pojedinačnim predmetima ili zbirno kao prosjek izrečenih kazni (kazni zatvora i novčanih kazni).

Na ove zahtjeve u redovnom roku nisu odgovorila samo 2 osnovna suda iz RS. Njima su upućene urgencije koje do momenta izrade ove studije nisu riješene.

Međutim, odgovori koju su dostavljeni ukazuju na porazne podatke:

- 23 od 25 sudova u RS (92 posto sudova) uopšte nije vodilo ni procesuiralo predmete za krivična djela *Zloupotreba u postupku javne nabavke* i *Nezakonito davanje pogodnosti privrednim subjektima*;
- U RS-u su vođena **3 sudska postupka** za krivična djela *Zloupotreba u postupku javne nabavke* koja su okončana pravosnažnim osuđujućim presudama, ali sa uslovnom osudom na kaznu zatvora i novčanu kaznu;
- Pred Osnovnim sudom Brčko distrikta su vođena **2 sudska postupka** za krivična djela *Zloupotreba u postupku javne nabavke*;
- U oba slučaja su izrečene pravosnažne osuđujuće presude, ali sa uslovnom osudom na kaznu zatvora. U jednom od ovih slučajeva je vođen i žalbeni postupak pred Apelacionim sudom Brčko distrikta koji je potvrdio osuđujuću presudu, ali sa uslovnom osudom.

	PRAVOSUDNA INSTITUCIJA	POŠTOVANJE ZoSPI	ODGOVOR PRAVOSUDNE INSTITUCIJE
	Republika Srpska		
1.	Osnovni sud u Zvorniku	DA	Nema procesuiranih predmeta
2.	Osnovni sud u Vlasenici	NE	Poslana urgencija 18.11.2019. godine
3.	Osnovni sud u Višegradu	DA	Nema procesuiranih predmeta
4.	Osnovni sud u Trebinju	DA	Nema procesuiranih predmeta
5.	Osnovni sud u Tesliću	DA	Nema pravosnažno okončanih predmeta
6.	Osnovni sud u Srebrenici	NE	Poslana urgencija 18.11.2019. godine
7.	Osnovni sud Sokolac	DA	Nema procesuiranih predmeta
8.	Osnovni sud u Prnjavoru	DA	Nema procesuiranih predmeta
9.	Osnovni sud u Prijedoru	DA	Nema procesuiranih predmeta
10.	Osnovni sud u Novom Gradu	DA	Nema procesuiranih predmeta
11.	Osnovni sud u Mrkonjić Gradu	DA	Nema procesuiranih predmeta
12.	Osnovni sud u Modriči	DA	Nema vođenih predmeta
13.	Osnovni sud u Kotor Varoši	DA	Nema procesuiranih predmeta
14.	Osnovni sud Kozarska Dubica	DA	Nema vođenih predmeta
15.	Osnovni sud u Gradišci	DA	Nema procesuiranih predmeta
16.	Osnovni sud u Foči	DA	Nema procesuiranih predmeta

17.	Osnovni sud u Doboju	DA	2 krivična postupka okončana osuđujućim presudama zbog zloupotrebe u postupku javne nabavke; izrečene su novčane kazne
18.	Osnovni sud u Derventi	DA	Nema procesuiranih predmeta
19.	Osnovni sud u Bijeljini	DA	1 krivični postupak okončan osuđujućom presudom zbog zloupotrebe u postupku javne nabavke; izrečene su: uslovna osuda na kaznu zatvora od 6 mjeseci sa probacijskim periodom od jedne godine i novčana kazna od 3.000 KM
20.	Osnovni sud u Banja Luci	DA	Nema vođenih predmeta
21.	Okružni sud u Trebinju		Nema vođenih predmeta
22.	Okružni sud u Prijedoru	DA	Nema procesuiranih predmeta
23.	Okružni sud u Istočnom Sarajevu	DA	Nema procesuiranih predmeta
24.	Okružni sud u Doboju	DA	Nema procesuiranih predmeta
25.	Okružni sud u Bijeljini	DA	Nema vođenih predmeta
26.	Okružni sud u Banja Luci	DA	Nema pravosnažno okončanih predmeta
27.	Vrhovni sud Republike Srpske	DA	Nema zavedenih predmeta
	Brčko distrikt BiH		
1.	Osnovni sud Brčko distrikta BiH	DA	2 krivična postupka okončana osuđujućim presudama zbog zloupotrebe u postupku javne nabavke; izrečene: uslovna osuda na kaznu zatvora od 3 mjeseca sa probacijskim periodom od dvije godine
2.	Apelacioni sud Brčko distrikta BiH	DA	1 žalbeni postupak okončan presudom koja je potvrdila jednu od navedenih uslovnih osuda Osnovnog suda Brčko distrikta BiH

Tabela 6. Pregled procesuiranih slučajeva pred sudovima u RS i BD BiH

7. Prijedlozi i preporuke za unapređenje integriteta javnih nabavki u Bosni i Hercegovini

.....

Ukratko: Za bolje provođenje postupaka javnih nabavki potrebno je izmijeniti i postojeći Zakon o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine. Nakon višegodišnjeg monitoringa ugovornih organa i konkretnih postupaka javnih nabavki inicijativa Da javne nabavke budu javne dala je prijedloge i preporuke za unapređenje ove oblasti.

Iako se većina uočenih nedostataka u posmatranim postupcima javnih nabavki može pripisati nezakonitij i pogrešnoj primjeni ZJN i sam Zakon ima nedostatke koje treba ukloniti. U nastavku su navedeni prijedlozi za izmjene i dopune ZJN (i podzakonskih akata). Posmatrajući uočene nezakonitosti i nepravilnosti u primjeni ZJN zaključuje se da bi predložena poboljšanja smanjila mogućnost zloupotreba. S druge strane, izmjene i dopune služe daljem prilagođavanju domaćeg propisa *acquis-u*, odnosno direktivama EU o javnim nabavkama iz 2014. godine (2014/23/EK, 2014/24/EK i 2014/25/EK). Na kraju, prijedlozi uglavnom korespondiraju sa rješenjima iz Nacrta zakona o izmjenama i dopunama ZJN. Nacrt je početkom 2019. godine izradila radne grupa koju je imenovalo Vijeće ministara BiH. Neki od prijedloga izlaze iz okvira ZJN i odnose se na materiju regulisanu drugim propisima.

1. Planiranje javnih nabavki

Imajući u vidu nalaze i uočene nedostatke u segmentu planiranja javnih nabavki te važeću regulatornu nedorečenost, potrebno je u ZJN i podzakonske akte uvesti nove odredbe o planiranju nabavki. Odredbama se trebaju urediti sljedeća pitanja:

- Forma i detaljan sadržaj plana javnih nabavki sa precizno određenim kategorijama, uključujući i postupke male vrijednosti (konkurentski zahtjev i direktni sporazum);
- Obavezno objavljivanje cjelovitih planova nabavki (uključujući izmjene i dopune) na Portalu javnih nabavki u BiH i to najkasnije 30 dana od dana usvajanja budžeta/finansijskog plana;
- Obaveza usvajanja i objavljivanja privremenih planova nabavki u slučaj da se, zbog probijanja roka o usvajanju budžeta/finansijskog plana, ugovorni organi finansiraju na osnovu odluke o privremenom finansiranju;
- Za nabavke koje nisu sadržane u inicijalnom planu nabavki, jer ih iz opravdanih razloga nije bilo moguće planirati, potrebno je naglasiti obavezu usvajanja izmjena

i dopuna plana, uz obavezu pisanog obrazloženja zašto je došlo do predmetnih izmjena i dopuna;

- Kaznene odredbe za ugovorne organe i posebno za odgovorna lica u ugovornim organima zbog nepostupanja prema odredbama o planovima javnih nabavki.

2. Provođenje postupaka javnih nabavki

Iako se radi o dijelu ciklusa javne nabavke koji je najpreciznije uređen postojećim Zakonom, sam postupak javne nabavke - od donošenja odluke do dodjele ugovora – je potrebno dodatno urediti, a kako bi se bolje definisale i uklonile postojeće nedorečenosti i nejasnoće:

- U definicije pojmova uvesti pojam *nepravilne ponude* koji označava ponudu koja nije u skladu sa tenderskom dokumentacijom, koja je primljena nakon isteka roka za predaju, kada postoji dokaz za tajni sporazum ili korupciju ili za koju su ugovorni organi ustanovili da je izuzetno niske vrijednosti;
- S ciljem profesionalizacije u javnim nabavkama i povećanja odgovornosti, definisati i razraditi pojam *službenika za javne nabavke*;
- Uvesti koncept (troška) *životnog vijeka* radi boljeg integrisanja ekoloških pitanja u procedure javnih nabavki;
- Radi boljeg planiranja i pripreme postupaka javnih nabavki potrebno je uvesti obavezu prethodne analize tržišta za sve postupke javnih nabavki, uključujući tehničke konsultacije kao vid analize. Ove odredbe trebaju na jasan način urediti obaveze ugovornih organa o prethodnoj analizi tržišta tako da ista bude obavezna za javne nabavke iznad određene vrijednosti, te da se umanju mogućnost za sukob interesa (posebno ukoliko se provode tehničke konsultacije);
- U cilju stimulacije učešća malih i srednjih preduzeća u postupcima javnih nabavki, te umanjena mogućnosti sprečavanja aktivne i pravične konkurencije potrebno je redefinisati važeće odredbe ZJN koje uređuju podjelu nabavki na LOT-ove, čineći podjelu nabavki u većoj mjeri obavezujućom za ugovorne organe;
- Zbog zakonske nedorečenosti i uočenih brojnih zloupotreba u praksi potrebno je uvesti minimalni rok za dostavljanje ponuda u postupku konkurentskog zahtjeva na način da ovaj rok nije u koliziji sa rokovima za ostvarivanje pravne zaštite u postupcima javnih nabavki;
- Odredbe ZJN koje se odnose na okvirne sporazume bi trebalo dodatno precizirati, kao i razmotriti načine prevencije zloupotreba koje se dešavaju u praksi, a odnose se na neprikladno mijenjanje pojedinačnih cijena i količina, mimo onih kojima je sklapanje okvirnih sporazuma svrha.
- Tendersku dokumentaciju svih postupaka učiniti dostupnom javnosti na Portalu javnih nabavki u BiH;
- Odredbe koje se tiču sukoba interesa i korupcije bi trebalo osnažiti i precizirati u skladu sa Direktivom EU (2014/24/EU). Osim pomenutih odredbi o analizi tržišta,

sprečavanje sukoba interesa u javnim nabavkama trebalo bi obuhvatiti i zabranu zaključivanje ugovora sa ponuđačem ukoliko neko od članova uprave ugovornog organa, uključujući članove uže porodice, ima bilo kakav finansijski ili drugi interes od tog ugovora, te propisati ništavnost ugovora koji su zaključeni uprkos postojanju sukoba interesa;

- Uvesti odredbe kojima se onemogućuju ugovorni organi da za istu predmetnu nabavku istovremeno provode više od jednog postupka, kao i da se zbog neadekvatno pripremljene tenderske dokumentacije ograničava aktivna i pravična konkurencija u otvorenom postupku, a ugovori zaključuju putem pregovaračkog postupka bez objave obavještenja sa dobavljačima sa kojima je postojala prethodna saradnja na predmetnim nabavkama;
- Dodatno uvećati transparentnost postupaka javnih nabavki kroz obavezu objavljivanja najvažnije dokumentacije o provođenju postupaka na Portalu javnih nabavki u BiH (zapisnike sa otvaranja ponuda, odluke o dodjeli ugovora/poništenju postupaka za sve nabavke, formu realizacije ugovora, integralne tekstove ugovora, sve izmjene i dopune ugovora i dr.);
- Za razvoj elektronskih nabavki: omogućiti elektronsko odvijanje i bilježenje svih faza postupka;
- U skladu sa direktivama EU i praksama zemalja u okruženju, a zbog primijećenih zloupotreba koje čine privredni subjekti, potrebno je ojačati ulogu tijela za zaštitu konkurencije u javnim nabavkama, a naročito u pogledu tzv. zabranjenih sporazuma.

3. Provođenje dodijeljenih ugovora

Provođenje dodijeljenih ugovora je značajno za integritet postupaka javnih nabavki iako nije regulisano ZJN. Većina nalaza o implementaciji dodijeljenih ugovora potiče od službi za reviziju javnog sektora. Međutim, i nalazi revizije su ograničeni na dokumentaciju koji su ugovorni organi dužni obezbijediti prilikom vršenja revizije, dakle nakon što su ugovori već provedeni. U momentu dok se ugovor provodi mogućnost kontrole je ograničena. Monitoring je pokazao brojne slabosti u ovom segmentu, a mogu se svrstati u dvije grupe: nedostatak kontrole koji je uzrok nekvalitetnog provođenja ugovora i posljedično smanjenje kvaliteta javnih usluga. Nedostatak kontrole omogućava zloupotrebe, odnosno dovodi do situacije da se prilikom provođenja ugovora mijenjaju bitni elementi koji su uticali na samu dodjelu ugovora. S obzirom da provođenje ugovora nije predmet detaljnije regulacije ZJN unapređenja u ovom segmentu mogu biti:

- S ciljem uspostavljanja kontrole nad provođenjem dodijeljenih ugovora, potrebno je da ZJN uspostavi funkciju inspeksijskog nadzora nad primjenom zakona, uključujući ovlaštenja u oblasti provođenja dodijeljenih ugovora;
- Obezbijediti „dublju“ i sveobuhvatniju reviziju provođenja ugovora o javnim nabavkama koju provode nadležne službe za reviziju javnog sektora (iako se radi o *ex*

post reviziji moguća su poboljšanja kroz temeljnije ispitivanje kvaliteta i zakonitosti provođenja ugovora i izdavanje konkretnijih preporuka);

- Unaprijediti funkcije interne revizije i finansijskog upravljanja i kontrole (interne kontrole i kontrolni postupci) u segmentu provođenja dodijeljenih ugovora i uspostaviti koncept menadžerske odgovornosti.

4. Pravna zaštita i monitoring

Osim boljeg uređenja pomenutih faza ciklusa javne nabavke potrebno je urediti i zaštitu prava učesnika u postupcima javnih nabavki, kao i monitoringa javnih nabavki, i to:

- Neophodno je proširiti odredbe o aktivnoj legitimaciji i na druge javne institucije kojima je nadležnost zaštita javnog interesa, na način da to ne ugrožava efikasnost pravne zaštite;
- U postupcima pravne zaštite potrebno je bolje izbalansirati odgovornost ponuđača i ugovornih organa, a naročito odgovornih lica u ugovornim organima, a posebno u dijelu koji se tiče visokih iznosa naknada na žalbe za ponuđače, te izuzetno niskih kazni u okviru prekršajnih odredbi;
- Sve prethodne izmjene ZJN koje nose nove obaveze i odgovornosti za učesnike u postupcima trebaju se odraziti i na sistem pravne zaštite – proširivanjem i osnaživanjem prekršajnih odredbi, definisanjem krivične odgovornosti za teže povrede zakona, uz definisanje posebnog krivičnog djela zloupotrebe u javnim nabavkama;
- Proširiti ovlaštenja AJN da provode monitoring svih faza u ciklusu nabavke, posebno korištenjem tenderske dokumentacije kao izvora monitoringa, kao i adekvatno kapacitirati AJN za taj posao;
- Definirati da nalazi monitoringa organizacija civilog društva koji se odnose na sve faze ciklusa javne nabavke (korištenjem dokumenata sa Portala javnih nabavki u BiH i drugih dokumenata) mogu biti osnov za monitoring koji provodi AJN.

Prilog 1. – Analize integriteta ugovornih organa

Ugovorni organi	Kategorija	Obrazloženje kategorije ⁴²
Državni nivo / BiH		
Parlamentarna skupština BiH - Služba za zajedničke poslove		Rizici integriteta javne nabavke su prisutni u cjelokupnom ciklusu javne nabavke i u sva tri revidirana perioda, ali nisu većeg intenziteta. Kod ugovornog organa se ističe potreba za unapređenjem planiranja nabavki i praćenja implementacije ugovora. Ugovorni organ poštuje preporuke revizije, ali ne uspijeva unaprijediti sistem nabavki koji karakteriše odsustvo rizika integriteta. Iako je u sva tri revidirana perioda organ ocijenjen pozitivno, revizija je konstantno davala preporuke i skretala pažnju na aspekte javnih nabavki. Ugovorni organ ima potencijal za napredak ka zelenom svjetlu.
Ministarstvo sigurnosti		Iako prisutni, rizici integriteta javne nabavke nisu detektovani u značajnoj mjeri. Uglavnom se odnose na nedostatke u analizi potreba i planiranju javnih nabavki, te kontroli izvršenja ugovora. U sva tri izvještaja o reviziji ugovorni organ je dobio pozitivno mišljenje. Iz analiziranih izvještaja je vidljivo da ugovorni organ ostvaruje napredak u primjeni ZJN.
Ministarstvo vanjskih poslova		Značajniji rizici integriteta su prisutni u određenoj mjeri, a uglavnom se odnose na diskriminaciju/favorizovanje ponuđača i nedostatke u planiranju javnih nabavki te praćenju izvršenja ugovora. U sva tri izvještaja o reviziji ugovorni organ je ocijenjen mišljenjem s rezervom, a samo ocjena iz 2013. godine je uslovljena i javnim nabavkama. Iz analiziranih izvještaja je vidljivo da ugovorni organ ostvaruje blagi napredak u primjeni ZJN.
Ministarstvo civilnih poslova		Najveća zamjerka ugovornom organu je veliki broj direktnih sporazuma. Nisu dovoljno razvijeni ni postupci planiranja nabavki i praćenja implementacije dodijeljenih ugovora. Ugovorni organ je povremeno koristio diskriminatorne pristupe. Nije uočljiv napredak u pogledu sistema javnih nabavki.
Ministarstvo finansija i trezora		Uprkos brojnim preporukama revizije ovaj ugovorni organa nije ostvario nikakav napredak u oblasti javnih nabavki i to je njegov najznačajniji nedostatak. Greške i nepravilnosti se ponavljaju iz godine u godinu, često su identične, pa je teško reći da je to slučajnosti. Planiranje i analiza potreba su slabi pa dolazi do preklapanja nabavki, kao i nabavki koje ne mogu biti u potpunosti realizovane jer nisu riješena prethodna pitanja (npr. imovinska). Pored navedenog, ugovorni organ otvoreno favorizuje pojedine ponuđače.

⁴² Nalazi iz tabele predstavljaju samo osnovne nalaze preuzete iz pojedinačnih izvještaja o integritetu koji su izrađeni za svaki od uzorkovanih ugovornih organa.

Ministarstvo komunikacija i prometa		Ugovorni organ pokazuje dosta slabosti u planiranju i implementaciji nabavki. Iako je dio problema i kompleksnost pojedinih nabavki (uključuje sporazume sa Republikom Hrvatskom, te evropskim investicionim organizacijama, kao i saradnju sa ministarstvima na državnom nivou) stiče se utisak da je dobar dio problema u samom organu. U manjoj mjeri, prisutno je favorizovanje dobavljača/proizvođača kroz tehničke karakteristike predmeta nabavke ili kroz prihvatanje ponuđača/načina izvršenja ugovora suprotno tenderskoj dokumentaciji. Ugovorni organ dobija dosta preporuka vezanih za javne nabavke, ali ih polovično poštuje. Kod ovog ugovornog organa propusti u javnim nabavkama nisu značajnije uticali na mišljenja revizije.
Granična policija		Ovaj ugovorni organ u cjelokupnom periodu iskazuje značajne rizike integriteta uprkos konstantnim zamjerkama revizije. Stiče se utisak da je stanje javnih nabavki sve lošije. Posebno se ističu slučajevi diskriminacije kroz dirigovane tehničke karakteristike predmeta nabavke i nepridržavanje odredbi iz tenderske dokumentacije kod izabranih ponuđača. Uočene nepravilnosti se odnose na nabavke znatnih vrijednosti.
Agencija za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka		Značajni rizici integriteta javne nabavke su prisutni u cjelokupnom ciklusu i revidiranom periodu (sva četiri revizorska izvještaja). Bitne nepravilnosti se odnose na nabavke izuzetno velikih vrijednosti u domaćem kontekstu. Ugovorni organ nije pokazao da vodi računa o nalazima i preporukama revizije koje se odnose na aspekte javnih nabavki.
Uprava za indirektno oporezivanje		Najznačajniji nedostaci kod ovog ugovornog organa se odnose na konstantno produžavanje nabavki po isteklim ugovorima, kupovinu značajnih količina artikala koji uopšte nisu ugovoreni te lošu pripremu javnih nabavki i procjenu vrijednosti ugovora. Iako organ djelimično poštuje preporuke revizije iz segmenta nabavki primjetno je da broj preporuka ne opada s godinama. Ugovorni organ u revidiranom periodu ima jedno pozitivno i dva mišljenja s rezervom, a u sva tri izvještaja pažnja je skrenuta na funkciju javnih nabavki. Uočeni nedostaci se odnose na nabavke velikih vrijednosti.
Agencija za državnu službu		Jedini vidljiv rizik kod ovog ugovornog organa je gotovo isključiva primjena direktnog sporazuma. Imajući u vidu male iznose koje organ troši ovaj rizik nije izražen. Ugovorni organ je blizu kategorije – zeleno.
Ured koordinatora za reformu javne uprave		Najznačajniji problem ugovornog organa je implementacija projekata koji se finansiraju iz Fonda za reformu javne uprave. Jednocifren ukupan procenat implementacije ovih nabavki u posmatranom periodu govori o efikasnosti organa u segmentu nabavki. Pored toga, uočeni su i drugi nedostaci, ali oni nisu od velikog značaja. Očigledno je da ugovorni organ ima značajnih problema u definisanju tenderske dokumentacije za složene projekte u oblasti reforme javne uprave. Bez izraženih problema u pomenutoj oblasti, ovaj ugovorni organ bi bio blizu zelenog svjetla.

Regulatorna agencija za komunikacije		Nisu uočeni rizici vezani za javne nabavke u revidiranom periodu. Revizija je naglasila da je ugovorni organ pravovremeno usvajao planove javnih nabavki, pravovremeno provodio nabavke u skladu sa usvojenim planovima, te je uglavnom uspješno okončavao pokrenute postupke.
Agencija za unapređenje stranih investicija		Tokom revidiranog perioda u samo jednom slučaju su uočeni rizici vezani za javne nabavke. Ugovorni organ je u sva tri perioda ocijenjen pozitivno, a jednom je skrenuta pažnje na aspekt javnih nabavki.
Centar za uklanjanje mina		Kod ugovornog organa nisu izraženi rizici integriteta javnih nabavki, ali jesu uočeni nedostaci u funkcijama planiranja, te kontrole i sprečavanja zloupotreba pri izvršenju ugovora. Rizici su uočeni u dvije faze ciklusa javne nabavke. Organ je dobio pozitivno mišljenje u sva tri revidirana perioda, s tim da mu je u izvještaju za 2014. godinu skrenuta pažnja na aspekte javnih nabavki. Ugovorni organ uglavnom poštuje preporuke revizije, ali se čini da nema značajnijeg napretka.
Agencija za statistiku		Ugovorni organ pokazuje dosta slabosti u planiranju i implementaciji nabavki. Prisutno je favorizovanje dobavljača/proizvođača kroz tehničke karakteristike predmeta nabavke ili kroz prihvatanje ponuđača/načina izvršenja ugovora suprotno tenderskoj dokumentaciji. Ugovorni organ dobija preporuke vezano za javne nabavke, ali ih samo djelimično poštuje. Kod ovog ugovornog organa propusti u javnim nabavkama nisu značajnije uticali na mišljenje revizije.
Direkcija za koordinaciju policijskih tijela		Najznačajniji nedostatak kod ovog ugovornog organa se odnosi na konstantnu zastupljenost istog dobavljača i proizvođača motornih vozila u cjelokupnom revidiranom periodu, pa čak i ranije, i to za nabavke znatne vrijednosti (preko 4.000.000 KM u periodu 2012.-2016. godina). Iako nisu uočene znatnije nepravilnosti kod drugih nabavki težina nepravilnosti kod izbora dobavljača automobila govori sama za sebe. Ugovorni organ ne poštuje konstantne preporuke revizije u vezi ovih nabavki.
Direkcija za evropske integracije		Kod ugovornog organa nisu posebno izraženi rizici integriteta javnih nabavki, ali se može primijetiti pretjerano korištenje direktnog ugovaranja kao netransparentnog postupka i nedostatak kvaliteta planiranja. Rizici su uočeni u jednoj fazi ciklusa nabavke. U sva tri revidirana perioda organ je ocijenjen pozitivnim mišljenjem, bez rezervi ili skretanja pažnje na javne nabavke.
Radiotelevizija BiH		Bitne nepravilnosti su uočene u oba izvještaja o reviziji te u dvije faze ciklusa javne nabavke. Postupci javnih nabavki su bili osnov za mišljenje s rezervom u jednom od ova dva izvještaja. Ugovorni organ djelimično poštuje preporuke revizije vezane za javne nabavke. Prema mišljenju revizije, organ ostvaruje blagi napredak u funkciji nabavki, ali je još dosta prostora za unapređenja.

Federacija BiH		
Ministarstvo unutrašnjih poslova		Uprkos značajnim rizicima integriteta koji su se pojavili u 2013. godini (u svim fazama postupka), ugovorni organ je u narednim revidiranim godinama pokazao značajna unapređenja. To pokazuje da je ugovorni organ unaprijedio procese upravljanja javnim nabavkama.
Ministarstvo finansija		U dva posmatrana revizorska izvještaja nisu navedeni podaci o izvršenoj reviziji javnih nabavki ovog ugovornog organa, dok su u trećem uočeni rizici u fazi realizacije zaključenih ugovora, odnosno nabavke sa dobavljačem sa kojim nije zaključen ugovor.
Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva		Posmatrani revizorski izvještaji nisu ujednačeni u vezi sa nabavkama. U jednom takvom [2013. godina] osnov za negativno mišljenje je i u rizicima vezanim za javne nabavke, dok u izvještaju za narednu godinu nema navoda o nabavkama. Bez obzira na to, nalazi ukazuju da ozbiljniji rizici postoje u svim fazama ciklusa javne nabavke.
Ministarstvo energije, rudarstva i industrije		Dva posmatrana izvještaja ne upućuju na izvršenu kontrolu aktivnosti u vezi sa javnim nabavkama, dok su u trećem uočeni rizici vezani za odabir postupka javne nabavke te zaključivanje ugovora koji nije u skladu sa ponudom. Iz navedenog proizilazi da ugovorni organ treba otklanjati uočene rizike.
Ministarstvo pravde		Posmatrani revizorski izvještaji su sa rezrvom, ali ne upućuju na ključne primjedbe vezane za nabavke koje bi bile osnova za takva mišljenja. Bez obzira na to, primjedbe i preporuke revizije upućuju na to da određeni rizici postoje u svim fazama ciklusa javne nabavke.
Federalna uprava policije		Značajni rizici integriteta uočeni su u ranijim revizijama i u svim fazama postupka javne nabavke. Međutim, kasnije revizije ovog ugovornog organa su pokazale pozitivan trend unapređenja primjene Zakona.
Federalna uprava civilne zaštite		Značajni rizici integriteta javne nabavke su prisutni u gotovo cjelokupnom ciklusu nabavke i u cjelokupnom revidiranom periodu. Imajući u vidu da za 2013. godinu propusti nisu bili presudni za mišljenje revizora te da su 2014. godine bile velike poplave i urgentno saniranja stanja na terenu, određeni broj izbora procedura/postupka se može pripisati situaciji na terenu.
Zavod za javno zdravstvo		Značajni rizici integriteta javne nabavke su prisutni u cjelokupnom ciklusu javne nabavke i u cjelokupnom revidiranom periodu. Neadekvatno planiranje, vršenje nabavki bez primjene propisanih procedura, izmjene ugovora i nedovoljna zaštita/kontrola realizacije potpisanih ugovora ukazuju na konstantno kršenje Zakona.
Federalna direkcija robnih rezervi		Značajni rizici integriteta javne nabavke su prisutni u cjelokupnom ciklusu nabavke i u cjelokupnom revidiranom periodu. Bitne nepravilnosti se odnose na nabavke znatne vrijednosti, koje prelaze 20 posto ukupnog budžeta nabavki ovog ugovornog organa u revidiranom periodu.

Porezna uprava		Posmatrajući ponašanje ugovornog organa na bazi nalaza i preporuka po godinama, bez sumnje se može reći da organ tokom posmatrane tri godine ne mijenja svoj odnos prema javnim nabavkama. Rizici su prisutni u svim fazama ciklusa javne nabavke uz nepostupanje ili samo djelimično postupanje po preporukama revizije.
Sudska policija		Rizici integriteta javne nabavke su prisutni u cjelokupnom ciklusu nabavke i u većem dijelu revidiranog perioda. Neadekvatno planiranje, vršenje nabavki bez primjene procedura, nedovoljna zaštita/kontrola realizacije potpisanih ugovora, nepostupanje/nedovoljno postupanje po preporukama revizije su neki od razloga zašto se ugovorni organ svrstava u ovu kategoriju.
Federalni zavod za statistiku		Posmatrani revizorski izvještaji ukazuju na propuste u segmentu javnih nabavki kao osnove za mišljenje sa rezervom. To znači da ugovorni organ mora uložiti napore za otklanjanje uočenih nedostataka.
Federalni zavod za zapošljavanje		Posmatrani revizorski izvještaji sa rezervom, u čijem su osnovu i javne nabavke, pokazuju u kontinuitetu propuste vezane za ovu oblast. Ugovorni organ nije pokazao spremnost da poštuje preporuke revizije, odnosno da unaprijedi funkciju javnih nabavki.
Federalni zavod za mirovinsko/penzijsko osiguranje		Posmatrani revizorski izvještaji pokazuju propuste različitog obima u svim fazama ciklusa javne nabavke. Iako propusti nisu uporište za negativno ili mišljenje sa rezervom, dovoljno su upozoravajući da organ mora uložiti napore da ih otklani. Organ nije postupao po preporukama revizije za jasno označene ugovore tokom tri uzastopne godine.
Zavod zdravstvenog osiguranja i reosiguranja		Izvještaji sa rezervom za prve dvije posmatrane godine pokazuju rizike javnih nabavki koji se odnose na sve faze ciklusa nabavki. Veliki broj postupaka je poništen iz razloga koji se mogu pripisati ugovornom organu. Ipak, kod ovog organa je prisutan napredak u funkciji nabavki.
JP Autoceste FBiH d.o.o. Mostar		Ugovorni organ nije učinio rizike/propuste u javnim nabavkama koji bi bili osnova za iskazivanje mišljenja sa rezervom. Iako odluke URŽ-a ukazuju da organ čini greške prilikom primjene ZJN, propusti/rizici nisu takve vrste i obima da bi stepen rizika mogao biti okarakterisan kao izražen ako se ima u vidu vrijednost (milionska) realizovanih nabavki.
JP Ceste FBiH d.o.o. Sarajevo		U dva revizorska izvještaja propusti u oblasti javnih nabavki su osnov za mišljenje sa rezervom. U trećem su također uočeni propusti vezani za nabavke, a u svim posmatranim godinama uočeni su značajni rizici u svim fazama ciklusa nabavke. Isti se odnose na nabavke velikih vrijednosti.
JP Elektroprivreda BiH d.d. Sarajevo		Uočeni su značajni rizici integriteta javne nabavke prisutni u dva ciklusa i u cjelokupnom revidiranom periodu (sva tri revizorska izvještaja). Bitne nepravilnosti se odnose na nabavke znatne vrijednosti. Ugovorni organ nije pokazao spremnost da poštuje preporuke revizije vezane za javne nabavke.

BH Telecom d.d. Sarajevo		Ugovorni organ je u posmatranom periodu provodio procedure koje se ne mogu okarakterisati kao adekvatne ni transparentne. Najznačajniji nedostatak se odnosi na neosnovanu primjenu pregovaračkog postupka bez objave obavještenja [oko 45 do 50 posto vrijednosti ukupnih nabavki]. Javne nabavke ugovornog organa su bile i osnov za mišljenje s rezervom. Ugovorni organ je djelimično postupao po preporukama revizije.
JP Željeznice FBiH d.o.o. Sarajevo		Zapažena je neosnovana i česta upotreba pregovaračkog postupka bez objave obavještenja. Iako javne nabavke nisu bile osnov za mišljenje sa rezervom, kao ni za negativno mišljenje, niz je nepravilnosti koje ukazuju na potrebu unaprijeđenja postupanja u vezi sa javnim nabavkama.
JP Elektroprivreda HZHB d.d. Mostar		Javne nabavke nisu uticale na dva mišljenja s rezervom, dok se u izvještaju za 2015. godinu propusti u ovoj oblasti navode kao osnov za takvo mišljenje. Ugovorni organ je djelimično postupao po preporukama revizije vezano za nabavke.
Hrvatske telekomunikacije d.d. Mostar		Propusti/rizici u javnim nabavkama nisu bili osnov za negativno mišljenje i mišljenje s rezervom, ali je uočen niz nepravilnosti koje ukazuju na potrebe unapređenja postupanja u javnim nabavkama. Česta je upotreba pregovaračkog postupka bez objave obavještenja [oko 50 posto vrijednosti ukupnih godišnjih nabavki]. Za nabavke vrijedne desetine miliona KM [od 50-60.000.000 KM] otvoreni postupak je korišten u svega 20 do 35 posto ukupne godišnje vrijednosti nabavki. To ukazuje na nisku transparentnost. Ugovorni organ je tek djelimično postupao po preporukama revizije.
Hrvatska pošta d.o.o. Mostar		Tri revizorska izvještaja nisu imala uporište u težim propustima/rizicima vezanim za javne nabavke. Kod ovog ugovornog organa prisutan je trend blagog unapređenja u ovoj oblasti, ali uočeni propusti svakako nisu zanemarivi.
JP BH Pošta d.o.o. Sarajevo		Propusti u oblasti javnih nabavki bili su osnov za dva mišljenja sa rezervom. Uprkos tome, ugovorni organ nije primjenjivao preporuke revizije, a njegove nabavke karakterište veliki broj žalbi ponuđača i nedosljedna primjena ZJN.
BH-GAS d.o.o. Sarajevo		Primjena ZJN je značajno uticala na mišljenja s rezervom vezano za finansijske izvještaje. Ugovorni organ je u posmatranom periodu provodio procedure koje se ne mogu okarakterisati kao dovoljno transparentne jer je najveći dio nabavki proveden konkurentskim zahtjevom, pregovaračkim postupkom bez objave obavještenja i direktnim sporazumom.
Radio-televizija FBiH		U sva tri posmatrana revizorska izvještaja uočeni su propusti/rizici koji su, između ostalog, bili osnov za negativno mišljenje. To su: propusti u pripremi tenderske dokumentacije, neprovođenje procedure javnih nabavki, nepoštivanje procedura kod vođenih postupaka, zanemarivanje nalaza revizije i neotklanjanje prethodno uočenih propusta. Ugovorni organ karakteriše ponavljanje istih propusta.

Republika Srpska		
Ministarstvo unutrašnjih poslova		Kod ovog ugovornog organa rizici su prisutni u sve tri faze ciklusa javne nabavke i sva tri revidirana perioda, ali nisu značajni za integritet nabavki. U sva tri izvještaja ugovorni organ je ocijenjen pozitivno. Izvještaji nisu ukazali na oblast javnih nabavki niti su dali preporuke. Ipak, uočene nepravilnosti se odnose na nabavke znatne vrijednosti pa je ugovorni organ ocijenjen ovom kategorijom iako nije daleko od dobre prakse. ⁴³
Ministarstvo finansija		U posljednjim revidiranim periodima nema značajnih rizika integriteta javnih nabavki, ali je primjetan nedostatak transparentnosti u objavljivanju odluka i osnovnih elemenata dodijeljenih ugovora, te dostavljanje odgovarajućih obavještenja/izvještaja AJN. Vidljiv je napredak u provođenju nabavki, ali i manjak transparentnosti zbog velikog broja direktnih sporazuma.
Ministarstvo saobraćaja i veza		Za ovaj ugovorni organ su posmatrana četiri izvještaja. Ponašanje organa u oblasti javnih nabavki se kretalo od pozitivnog (nisu uočeni nedostaci ili nisu značajno uticali na pozitivno mišljenje jer se radilo o nabavkama relativno male vrijednosti) do propusta koji su doprinijeli mišljenju sa rezervom (vezano za usklađenost). Nedostaci se odnose na nabavke relativno male vrijednosti i lako se mogu otkloniti.
Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite		Prema četiri izvještaja, ugovorni organ i pored uočenih nedostataka ima pozitivan trend. Međutim, izbor ponuđača u projektu vrijednom oko 43 miliona KM (bolnica u Istočnom Sarajevu) te poništavanje tenderske dokumentacije, ukazuju na potrebu pažljivije pripreme tenderske dokumentacije i poštivanju ZJN.
Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede		Revizija nije utvrdila materijalno značajnija odstupanja od odredbi ZJN. Uprkos tome, vidljive su ozbiljne primjedbe koje se odnose na dodjelu podsticaja u poljoprivredi, a zbog čega je u 2014. godini ugovorni organ dobio negativno mišljenje revizije.
Ministarstvo pravde		Ministarstvo i institucije u nadležnosti ministarstva pokazuju brojne rizike u fazi pripreme, objave i ugovaranja provedenih nabavki. Uprkos učestalim propustima/rizicima evidentno je da se ugovorni organ i brojne institucije u njegovoj nadležnosti ozbiljnije odnose prema procesima javnih nabavki.
Ministarstvo za izbjeglice i raseljena lica		Posmatrano kroz četiri revizorska izvještaja, uočeni su brojni nedostaci, ali nisu značajni u smislu vrijednosti nabavki. Među uočenim nezakonitostima se ističu: cijepanje predmeta nabavki, zaključivanje ugovora sa cijenom višom od one iz najpovoljnije ponude, neprovođenje postupka javne nabavke i neadekvatno definisan plan nabavki.
Ministarstvo prosvjete i kulture		Ministarstvo i ustanove u nadležnosti ministarstva pokazuju sve vrste rizika u svim fazama ciklusa javne nabavke. U svim posmatranim godinama ugovorni organ je ocijenjen mišljenjem s rezervom, a tome su doprinijeli propusti u segmentu nabavki. Ugovorni organ i ustanove u njegovoj nadležnosti nisu pokazali spremnost da postupaju po preporukama revizije.

⁴³ Napomena: U revizorskom izvještaju za 2017. godinu ovog ugovornog organa Glavna služba za reviziju javnog sektora RS nije uočila nikakve nepravilnosti u segmentu javnih nabavki iako se radi o godini kritične nabavke uniformi za pripadnike MUP-a RS.

Ministarstvo industrije, energetike i rudarstva		Četiri revizorska izvještaja ukazuju na poštovanje odredbi ZJN, a uočene nepravilnosti nisu značajne po obimu i vrijednosti.
Služba za zajedničke poslove Vlade RS		Posmatrano kroz tri revizorska izvještaja ugovorni organ pokazuje visok stepen poštovanja ZJN. U dva izvještaja je navedeno tek nekoliko nepravilnosti, ali one nisu izazvale negativne efekte po ugovorni organ.
Poreska uprava		Najznačajnije primjedbe u posljednjim izvještajima se odnose na netransparentnost postupaka među kojima se ističe neobjavlivanje dodatnog obavještenja o nabavci kod konkurentskih postupaka. Osim toga, ugovorni organ nije objavljivao odluke o rezultatima postupaka javnih nabavki na svojoj web stranici, kao ni osnovne elemente dodijeljenih ugovora. Revizija u posljednjem izvještaju nije našla značajnije rizike integriteta javne nabavke. Primjetan je blagi napredak u provođenju nabavki, a posebno u odnosu na 2013. godinu kada su bili prisutni značajniji rizici [neprovođenje bilo kakvog postupka javne nabavke i primjena konkurentskog zahtjeva u slučajevima kada je trebao biti proveden otvoreni postupak].
Fond zdravstvenog osiguranja RS ⁴⁴		od tri posmatrana revizorska mišljenja, dva nisu sadržavala nepravilnosti u oblasti javnih nabavki. Treći izvještaj ukazuje na propuste vezane za (ne)transparentnost, Analizu potreba i nepravilnostima u procedurama.
Agencija za bankarstvo RS		Posmatrano kroz tri revizorska izvještaja zapaža se značajno unapređenje ponašanje ugovornog organa u oblasti javnih nabavki. U posljednjoj posmatranoj godini nije bilo propusta, ali su bili prisutni ranije. Ugovorni organ ne postupa po preporukama revizije u potpunosti.
Republička uprava civilne zaštite		Ponašanje ugovornog organa u oblasti javnih nabavki pokazuje odgovornu primjenu ZJN. Revizija nije dala ni jednu primjedbu vezanu za javne nabavke, iako su 2014. godine revidirane nabavke u vrijednosti od 90 posto svih nabavki iz te godine.
Republički zavod za statistiku		Ugovorni organ karakteriše visok nivo poštivanja ZJN, pokazala su tri revizorska izvještaja.
Agencija za državnu upravu		Kod ovog ugovornog organa uočeno je tek nekoliko nepravilnosti. Revizija naglašava da te nepravilnosti nisu proizvele negativne efekte po organ.
Univerzitetski klinički centar RS		Ugovorni organ je dobio negativno mišljenje revizije u cijelom revidiranom periodu. Osnov na takva mišljenja bile su i javne nabavke. Uočeni su rizici u svim fazama ciklusa javne nabavke: počevši od netransparentnosti, diskriminacije/favorizovanja ponuđača, neadekvatnih procedura, preko sukoba interesa, zloupotrebe izvršenja ugovora, nedostatka kontrole izvršenja ugovor, pa sve do nepostupanja po preporukama revizije.

⁴⁴ Glavna službe za reviziju javnog sektora RS dala je ozbiljne primjedbe vezane za javne nabavke ovog ugovornog organa u 2019. godini. Taj izvještaj nije uvršten u ocjenu integriteta.

JP Autoputevi RS d.o.o. Banja Luka		Kada bi jedan revizorski izvještaj bio dovoljan za iskazivanje stava o ponašanju ugovornog organa tada bi ovaj organ bio u ovoj kategoriji. Treba napomenuti da je najveći dio nabavki proveden prema pravilima i pod nadzorom Evropske investicione banke.
JP Putevi RS d.o.o. Banja Luka		Kroz cjelokupni revidirani period ugovorni organ je dobivao negativne ocjene. Na takva mišljenja revizije bitno su uticale nezakonite javne nabavke. Alarmantno je i što se radi o organu čije su nabavke izuzetno velike vrijednosti. Rizici su uočeni u svim fazama ciklusa javne nabavke. Na kraju, ugovorni organ nije poštovao preporuke revizije, a postupao je i suprotno preporukama AJN.
MH Elektroprivreda RS a.d. Trebinje		Analizirana su tri mišljenja sa rezervom, ali u njima nisu nađeni nedostaci u oblasti javnih nabavki. I pored toga, ugovornom organu su date poruke za unapređenje ponašanja u ovoj oblasti. Prema mišljenju revizije, ugovorni organ otklanja uočene nepravilnosti te smanjuje i broj propusta/nepravilnosti.
JP Šume RS a.d. Sokolac		Propusti u javnim nabavkama su bili uporište za negativna revizorska mišljenja i mišljenja sa rezervom. Iako se može primijetiti trend blagog napretka u segmentu nabavki još uvijek su prisutni izraženi rizici integriteta. Posebno je zabrinjavajuće što se ovakve slabosti pokazuju prilikom nabavki visoke vrijednosti i u svim fazama ciklusa javne nabavke.
JP Željeznice RS a.d. Dobož		U odnosu na milionske vrijednosti ukupnih javnih nabavki ovog ugovornog organa, ukupna vrijednost ugovora/javnih nabavki kod kojih su uočeni određeni propusti/rizici nije veća od oko 80.000 KM. Ipak, uočeni rizici se nalaze u svim fazama ciklusa nabavke zbog čega ih je potrebno otkloniti.
Preduzeće za poštanski saobraćaj RS a.d. Banja Luka		Ugovorni organa u posmatranom periodu bilježi blago poboljšanje u segmentu javnih nabavki. Nalazi revizije, koji su bili kritični u ranijem periodu, upućuju na nešto manji rizik integriteta prema posljednjim izvještajima. To pokazuje da izvještaji i preporuke revizije imaju uticaj na sistem javnih nabavki ovog organa.
Brčko distrikt		
Vlada BD - sva odjeljenja		U dva od tri analizirana revizorska mišljenja osnov za iskazivanje negativnog i mišljenja sa rezervom su i propusti u oblasti nabavki. Iako se u svim fazama nalaze određeni propusti, evidentno je da to nisu propusti vezani za značajne vrijednosti javnih nabavki.
Fond zdravstvenog osiguranja BD		Ugovorni organ ima identifikovane rizike u svakoj od faza ciklusa nabavke, što upućuje na kritičnije prakse, ali to nisu rizici većeg intenziteta, već ih je lako otkloniti. Zapaženo je i odgovornije postupanje po preporukama revizije.
JZU Zdravstveni centar Brčko		Dva izvještaja ne pominju kontrolu javnih nabavki, dok treći ukazuje na nezakonitosti u ovoj oblasti. U tom izvještaju se navodi i nepostupanje po odlukama nadležnih organa u vezi sa usvojenim žalbama ponuđača.
JP Komunalno Brčko d.o.o. Brčko		Javne nabavke ni u jednom od analiziranih revizorskih izvještaja nisu bile osnov za mišljenje revizije, ali je služba za reviziju skretala pažnju i na pojedine aspekte iz ove oblasti. U revizorskim izvještajima nije navedena vrijednost nabavki kod kojih su uočeni nedostaci.

Kantonalni nivo		
Tuzlanski kanton		
JZU Univerzitetski klinički centar Tuzla		Osnov za ovu kategoriju je mišljenje s rezervom koje je dobio ugovorni organ tokom dvije revizije. U 2016. godini jedini osnov za takvo mišljenje provođenje postupaka javnih nabavki. Ugovorni organ je te godine nezakonito provodio postupke nabavki znatne vrijednosti. Može se utvrditi da organ prati preporuke revizije jer istih u ovoj oblasti nije bilo 2006. godine.
Zeničko-dobojski kanton		
Zavod zdravstvenog osiguranja Zeničko-dobojskog kantona		Rizici integriteta javnih nabavki u posmatrana dva izvještaja su uočeni u fazi pripreme i fazi ugovaranja. U prvom izvještaju ovi propusti su bili osnov za dato mišljenje, dok u drugom izvještaju nisu. Rizici se pojavljuju u dvije faze ciklusa javne nabavke, ali nisu uočeni u nabavkama većih vrijednosti.
Hercegovačko-neretvanski kanton		
Zavod zdravstvenog osiguranja HNK		Postupke javnih nabavki revizija nije ocijenila rizičnim, ali se i pored toga primijeti loša funkcija planiranja nabavki, izrade tenderske dokumentacije, izbora postupaka javnih nabavki, pa i prisustvo favorizovanja ponuđača.
Sveučilišna klinička bolnica Mostar		Kod ovog ugovornog organa identifikovan je veliki broj rizika integriteta u svim fazama ciklusa nabavke, a posebno se ističe prisustvo rizika kod nabavki velike vrijednosti. Zbog značajnog vremenskog intervala između pojedinačnih revizija teško je dati ocjenu stepena primjene preporuka revizije, ali se može zaključiti da je isti veoma nizak, a uzimajući u obzir konstantno kršenje ZJN.
Kanton Sarajevo		
KJKP Gradski Saobraćaj d.o.o. Sarajevo		U dva dostupna revizorska mišljenja (negativno i sa rezervom) jedan od ključnih osnova za takva mišljenja su nepravilnosti u procedurama nabavki. Revizija nije komentarisala izvršenje zaključenih ugovora, ali je kod pripreme, objave i ugovaranja uočila brojne nepravilnosti. Ugovorni organ nije uopšte postupio po preporukama revizije u vezi javnih nabavki.
KJKP Vodovod i kanalizacija d.o.o. Sarajevo		Da li zbog veće posvećenosti revizije javnim nabavkama ili zbog ponašanja ugovornog organa, ali broj uočenih rizika javnih nabavki se povećava. Uočeni rizici se kreću od (ne)transparentnosti (neprecizna tenderska dokumentacija), preko izbora ponuđača koji nije dostavio urednu ponudu, dijeljenja predmeta nabavki radi izbjegavanja transparentnijeg postupka, vrednovanja ponuda nekoliko sedmica nakon otvaranja istih, nevođenja pregovora u pregovaračkom postupku, izigravanja konkurencije dostavljanjem zahtjeva za ponudu stalno istim ponuđačima i biranjem istih itd.
KJKP RAD d.o.o. Sarajevo		Na osnovu jednog dostupnog izvještaja utisak je da se radi o ugovornom organu koji u osnovi poštuje procedure propisane ZJN, iako su uočene i određene nepravilnosti, a koje se mogu lako otkloniti. Da je na raspolagnju bar još jedan izvještaj slika bi bila objektivnija, ovako ostaje bez kategorije.

Gradski nivo		
Grad Mostar		U dva revizorska mišljenja, u vremenskom rasponu od 14 godina, nisu uočeni rizici koji bi u značajnoj mjeri uticali na mišljenje revizije. Iako nema dovoljno podataka za sigurniju ocjenu ovog ugovornog organa, utisak je da se radi o propustima u javnim nabavkama koje je lakše otkloniti.
Grad Tuzla		Može se reći da ugovorni organ ima odgovoran odnos prema postupcima javnih nabavki. Kao i kod ostalih jedinica lokalne samouprave u FBiH, primijetna je ograničena aktivnost Ureda za reviziju institucija u FBiH.
Grad Sarajevo		Dva revizorska izvještaja (mišljenje sa rezervom i negativno mišljenje) ne upućuju na rizike u segmentu nabavki, a na osnovu kojih bi se ovaj ugovorni organ kategorizovao u lošu ili kritičnu praksu. Manje propuste uočene u ranijem revizorskom izvještaju lako je otkloniti.
Grad Banja Luka		Značajni rizici integriteta javne nabavke su prisutni u cjelokupnom ciklusu nabavke i u cjelokupnom revidiranom periodu (dva revizorska izvještaja). Bitne nepravilnosti se odnose na nabavke znatne vrijednosti, a ugovorni organ nije pokazao spremnost da potpuno poštuje preporuke revizije.
Grad Bijeljina		Iako su značajni rizici integriteta javne nabavke prisutni kod ugovornog organa u cjelokupnom ciklusu javne nabavke primjetan je značajan napredak u primjeni ZJN. Prema posljednjem dostupnom izvještaju o reviziji, nadležna služba revizije nije uočila prisustvo značajnijih rizika u većem obimu. Većina ozbiljnijih kršenja ZJN se odnosi na izvještaj iz 2003. godine kada se primjenjivao Zakon o postupku nabavke roba, usluga i ustupanju radova. Također, uočene bitne nepravilnosti se odnose na nabavke znatne vrijednosti koje prelaze 20 posto utvrđenog ukupnog budžeta ugovornog organa za javne nabavke u revidiranom periodu.
Grad Trebinje		Bez obzira na propuste na koje je ukazano u svim fazama isti nisu učestali, ne odnose se na javne nabavke velikih vrijednosti i lako ih je otkloniti. Propusti u nabavkama nisu bili osnov za iskazivanje mišljenja revizije.
Grad Doboj		Iako su dostupna samo dva revizorska izvještaja mogu se identifikovati gotovo svi rizici integriteta javnih nabavki i to u provođenju nabavki velikih vrijednosti (npr. izgradnja lokalnih puteva). Između obavljenih revizija je protekao značajan vremenski period pa se ne može utvrditi nivo poštovanja preporuka revizije, ali se iz konstantnosti izraženih rizika integriteta može zaključiti da se preporuke ne poštuju.
Grad Prijedor		Značajni propusti vezani za svaku fazu ciklusa javne nabavke bili su osnov za iskazivanje mišljenja s rezervom. Slično ostalim jedinicama lokalne samouprave u RS, i ovaj organ nije predmet čestih revizija zbog čega je teško odrediti koliko poštuje preporuke revizora.

Grad Istočno Sarajevo		Osnovni razlog za kategoriju kritične prakse je negativan trend u segmentu javnih nabavki. Iako je, prema izvještaju revizije, ugovorni organ ispunio jednu preporuku vezanu za nabavke koja je data 2012. godine, to nije doprinijelo boljem njegovom ponašanju. Naprotiv, nepravilnosti su prisutne u cjelokupnom ciklusu nabavke i u cijelom revidiranom periodu.
Opštinski nivo		
Opština Laktaši		Prva dva posmatrana izvještaja ukazala su na brojne nepravilnosti/rizike u svim fazama ciklusa javne nabavke: od pripreme tenderske dokumentacije, preko procedura do realizacije ugovora. Iako je u trećem izvještaju revizija utvrdila pomak i dala pozitivno mišljenje, broj rizika na koje je ukazala revizija ipak upućuje na ovu kategoriju.
Opština Kotor Varoš		Revizorski izvještaji brojčano ne sadrže mnogo primjedbi o nabavkama. Vrsta primjedbi pokazuje da su rizici prisutni u svim fazama ciklusa nabavke, s tim da njihov obim u odnosu na ukupne javne nabavke nije značajan, ali zahtijeva dodatna unapređenja.
Opština Teslić		U dva od tri revizorska mišljenja propusti u oblasti javnih nabavki su osnova za iskazivanje negativnog, odnosno mišljenja sa rezervom. Propusti su prisutni u svim fazama ciklusa javne nabavke, a ugovorni organ nije pokazao spremnost da poštuje preporuke revizije.
Opština Prnjavor		Revizorski izvještaji ne sadrže mnogo primjedbi o javnim nabavkama. Primjedbe ukazuju na prisutnost određenih rizika u svim fazama ciklusa nabavke, ali rizici nisu značajni u odnosu na ukupan obim nabavki. Ni u jednom od tri revizorska izvještaja nabavke nisu naglašene kao jedan od osnova za mišljenje.
Opština Gacko		U dva od tri revizorska mišljenja propusti u oblasti javnih nabavki su osnov za iskazivanje mišljenja sa rezervom i negativnog mišljenja. Broj nezakonitosti, njihova učestalost i nepostupanje po preporukama iz revizorskih izvještaja ukazuju na prisustvo kritičnih praksi kod ovog ugovornog organa.
Opština Pale		Revizorski izvještaji za četiri posmatrane godine sadrže dosta primjedbi o javnim nabavkama. Nabavke su imale značajan uticaj na mišljenja revizora (dva negativna i dva mišljenja sa rezervom). Vrsta i brojnost primjedbi pokazuju na stalnu prisutnost rizika u svim fazama ciklusa nabavke, a stiče se utisak da broj rizika s vremenom raste. Ovaj ugovorni organ je upečatljiv primjer kritičnih praksi u javnim nabavkama.

Prilog 2. – Uputstvo za provođenje fer i korektnog postupka javne nabavke

Zakon o javnim nabavkama (ZJN) BiH i podzakonski akti ne propisuju organizaciju i način rada odjeljenja za javne nabavke u okviru samog ugovornog organa. Organizaciju obavljanja poslova javne nabavke prepuštaju samim ugovornim organima, a službenici za javne nabavke su obavezni i moraju biti voljni da prihvate odgovornost za svoje postupke.

Ugovorni organi troše javni novac koji uglavnom potiče od oporezivanja građana kako na lokalnom, tako i na državnom nivou. Zato je od suštinskog značaja da ugovorni organi budu odgovorni biračkom tijelu i izabranim predstavnicima mjesta, grada ili države za novac potrošen u njihovo ime.

Postupci, odluke i procesi ugovornog organa moraju biti transparentni da bi se moglo jasno shvatiti zašto su odluke donijete. Te odluke treba da odražavaju ono što je u datom momentu smatrano mogućnošću za najbolju vrijednost. Greške su uvijek moguće i može se desiti da kasniji događaji prouzrokuju da izgleda da je donijeta odluka pogrešna. Zbog toga je od suštinske važnosti da postoji mogućnost da se vidi, vraćanjem na informacije koje su u datom momentu bile dostupne, da je donijeta odgovarajuća odluka.

Ciklus javne nabavke

Proces javnih nabavki često se posmatra kao ciklus. Ciklus se kreće od: identifikacije onoga što je potrebno i onoga koji to može da isporuči, određivanja i izbora „najbolje“ opcije nabavke, i nakon toga, upravljanja nabavkom sa izabranim dobavljačem u toku trajanja ugovora. Ciklus nabavki podijeljen je na tri dijela:

- ♦ *priprema za izvođenje nabavke,*
- ♦ *izvođenje nabavke,*
- ♦ *upravljanje ugovorom.*

U *pripremi za izvođenje nabavke* su koraci koje službenici za nabavke i druge zainteresovane strane u okviru ugovornog organa moraju da preduzmu, kako bi stigli do faze u kojoj se predmetna nabavka planira, odobrava i priprema na način na koji se dobavljači mogu pozvati da podnesu ponude.

Izvođenje nabavke se odnosi na korake koji su neophodni da bi se utvrdilo koji je od nekoliko dobavljača najprikladniji da isporuči robe, usluge ili radove za ugovorni organ.

Upravljanje ugovorom razmatra korake koji omogućavaju ugovornom organu i dobavljaču da ispune svoje obaveze u okviru ugovora da bi ostvarili ciljeve ugovora.

Priprema za izvođenje nabavke i izvođenje nabavke dodaju vrijednost nabavci, a upravljanje ugovorom dodaje joj troškove.

1. Priprema za izvođenje nabavke

Prvi korak pripreme za izvođenje nabavki je prethodno planiranje i godišnji plan nabavki. Idealno je da se ovaj postupak odvija u toku godine, prije utvrđivanja potreba za nabavkama. Osobe zadužene za javne nabavke razgovarat će sa odjeljenjima koja su korisnici i sa ključnim zainteresovanim stranama o njihovim potrebama za nabavkama i budžetima za narednu godinu. Dat će im savjete o vjerovatnim troškovima zasnovanim na vlastitom poznavanju tržišta.

Planiranje je od vitalne važnosti jer pomaže da se službenici za javne nabavke informišu o tome koje nabavke mogu da očekuju u toku naredne godine, a to treba da bude dio godišnjeg angažmana između zainteresovanih strana i odjeljenja za nabavke.

Nakon što službenici za javne nabavke dobiju informacije o tome kakve nabavke mogu da očekuju u toku naredne godine, oni mogu da prate šta se događa na relevantnim tržištima nabavki, a to znanje mogu ugraditi u kasnije postupke. U skladu sa ZJN, članom 17. stav 2. i 3., je propisano da ugovorni organ mora objaviti plan nabavki čija je vrijednost veća od vrijednosti utvrđenih u članu 14. stav 1. ZJN (50.000,00 KM u slučaju roba i usluga ili 80.000,00 KM u slučaju radova) na svojoj internetskoj stranici, i to najkasnije u roku od 60 dana od dana usvajanja budžeta odnosno finansijskog plana.

Međutim, dobre prakse govore da je potrebno u plan uvrstiti i nabavke manje vrijednosti da bi se izbjeglo kasnije cijepanje nabavki i osiguralo njihovo blagovremeno provođenje. Treba izbjegavati provođenje netransparentnih postupka jer se time smanjuje konkurentnost, a dobija veća cijena. Ovakve nabavke su podložne sumnjama u regularno provođenje, pa i korupciji.

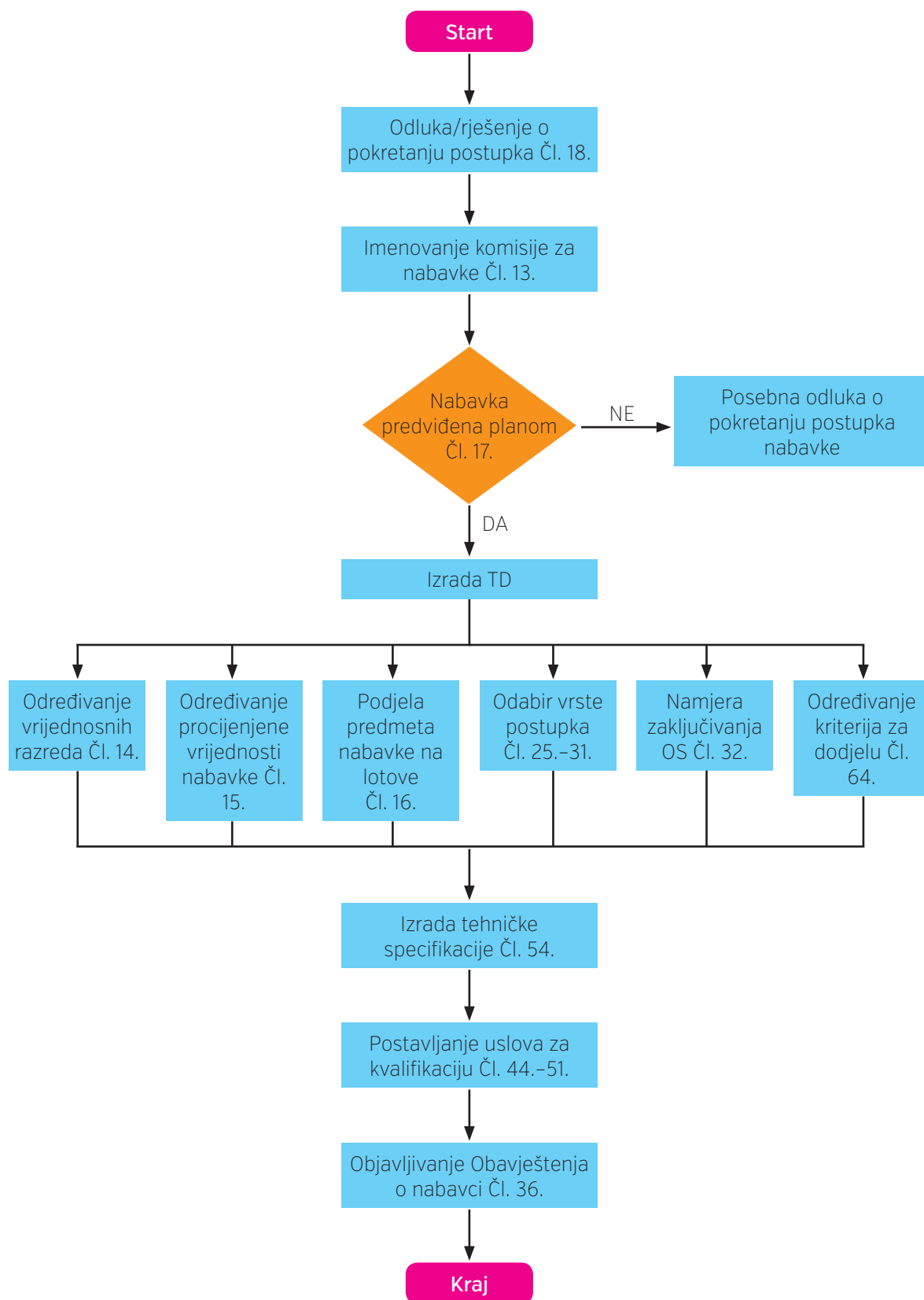
Procijenjena vrijednost nabavke
Nabavka je dobro procijenjena kada su dobijene cijene u ponudama niže od katalogskih cijena i cijena u maloprodaji.

R/b	Predmet nabavke	Šifra JRJN	Procijenjena vrijednost	Vrsta postupka	Okvirni datum pokretanja postupka	Okvirni datum zaključenja ugovora	Izvor finansiranja	Napomene
1.	Nabavka bankarskih usluga	66110 000-4	3.500	Direktni sporazum	April	April	Budžet	
2.	Kancelarijski materijal	30000 000-9	14.900	Konkurentski zahtjev	Maj	Juni	Budžet	

Tabela 1. Primjer plana javnih nabavki

Nakon donošenja plana nabavki, neophodno je izvršiti istraživanje i pregled tržišta. Mali broj ugovornih organa vrši istraživanje tržišta za potrebe provođenja javnih nabavki zbog čega dolazi do poništenja postupaka. To se dešava usljed podcijenjene procijenjene vrijednosti ili se dobiju ponude koje su znatno iznad tržišne cijene, posebno kada je predviđeno korištenje e-aukcije. Sve ovo sprečava efikasno trošenja javnih sredstava i dobijanje najbolje vrijednosti za novac. Za najveći broj nabavki istraživanje tržišta se može provesti prilično jednostavno. Podaci se mogu prikupiti na interneta, telefonski, mogu se pregledati ugovori i dobijene ponude u sličnim postupcima u prethodnim godinama i sl.

Šema 1. Procedure za pokretanje nabavke i izradu tenderske dokumentacije



Ugovorni organ pokreće nabavku donošenjem odluke ili rješenja o pokretanju postupka javne nabavke. Ako nabavka nije predviđena planom, ugovorni organ donosi posebnu odluku o pokretanju postupka nabavke kojom ujedno mijenja i plan javnih nabavki. Potom izrađuje tendersku dokumentaciju.

Najprije se određuju vrijednosni razredi i procijenjena vrijednost nabavke kako bi se znalo koji će se postupak provoditi. Potom se razmatra da li će se nabavka dijeliti na lotove ili ne, te da li će se zaključivati ugovor ili okvirni sporazum. Potrebno je procijeniti i da li će kriteriji za dodjelu ugovora biti *najniža cijena* ili *ekonomski najpovoljnija ponuda* i koji će biti podkriteriji, u kojem obimu i kako će se računati u slučaju *ekonomski najpovoljnije ponude*.

Nakon toga se pristupa izradi tehničke specifikacije za robe/usluge/radove koji se nabavljaju. Tehničke specifikacije moraju svim kandidatima/ponuđačima omogućiti jednak i nediskriminirajući pristup nadmetanju. Tehničke specifikacije moguće je definisati na dva načina:

- u formi izvedbenih ili generičkih zahtjeva;
- u formi funkcionalnih zahtjeva.

Prvima se opisuje određeni zahtjev odnosno roba, rad ili usluga koji su predmet nabavke (npr. tehničke specifikacije za nabavku motornog vozila), a druge su tehničke specifikacije izvršenja posla, jer su orijentisane na rezultat koji treba isporučiti (npr. ukoliko je potrebno klimatizovati određenu prostoriju, u funkcionalnoj specifikaciji bi stajao zahtjev da se u prostoriji u kojoj radi 20 ljudi, od kojih svi imaju po kompjuter i u kojoj su dva štampača, održava temperatura od 20°C kada je spoljna temperatura između -10°C i 32°C).

Primjer loše tehničke specifikacije

Ugovorni organ nabavlja motorno vozilo procijenjene vrijednosti 30.000 KM. Tehnička specifikacija izgleda ovako: "Snaga motora 230 kW, dužina vozila 4886 cm, širina vozila 2184 cm, težina vozila 2110 kg, ubrzanje 0-100 5,9, trokraki volan, hromirane lajsne, ...".

Praksa u javnim nabavkama u BiH pokazuje da se prilikom nabavke motornih vozila često tehničke specifikacije naprave tako da ih može ispuniti ne samo jedan brend, nego i tačno određen tip vozila. Pri tome se zahtijevaju uslovi koji nemaju nikakvu korist za ugovorni organ, niti se može obrazložiti takav zahtjev. Na primjer, zahtijeva se „trokraki volan“, a pri tom se ne traži da taj volan, na primjer, treba da bude na lijevoj strani. Iz tehničke specifikacije bi se trebali izostaviti zahtjevi za koje nema razumnog objašnjenja zašto su neophodni za funkcionisanje ugovornog organa. Potrebno je obratiti pažnju da se u tehničke specifikacije ne prepisuju strogo zahtjevi iz kataloga, deklaracija i sl., jer se na taj način smanjuje konkurencija. Neophodno je osigurati da svi proizvodi koji mogu da posluže ugovornom organu za nesmetano funkcionisanje mogu da ispune tehničke specifikacije. U BiH je česta praksa da pojedini ponuđači sami prave tehničku

Primjer dobre tehničke specifikacije

Ugovorni organ nabavlja kancelarijski materijal sa procijenjenom vrijednošću 7.000 KM. U lotu 1. je predviđeno da se nabavi papir za štampač. Tehnička specifikacija treba da izgleda ovako: „Papir A4 za štampač, 80 gramski, bijeli, pakovanje ris 500 lista“.

specifikaciju i kvalifikacione uslove koje „skroje po svojoj mjeri“, a ugovorni organi to prihvate i stave u tendersku dokumentaciju. Ovakva praksa je nezakonita, međutim, teško se dokazuje pa se najveći broj „dogovorenih“ nabavki provodi na ovaj način. Tako se npr. po kombinaciji

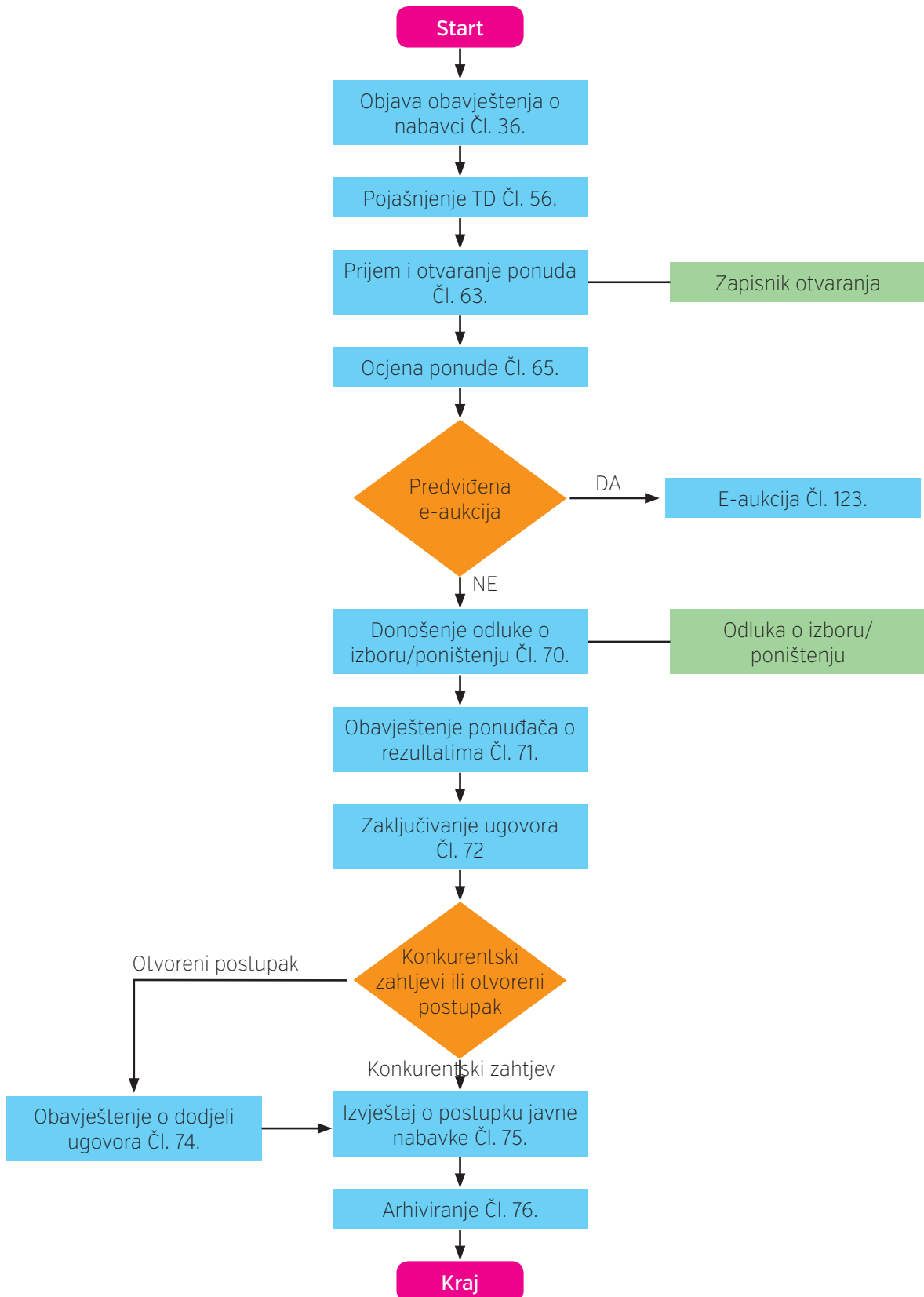
certifikata koji se zahtijevaju u tenderskoj dokumentaciji može prepoznati pobjednik nabavke, koji je u pravilu i jedini ponuđač, a sami certifikati često nemaju nikakve veze sa predmetom nabavke.

Po izradi tehničkih specifikacija postavlja se minimum kvalifikacionih uslova u pogledu njihove lične sposobnosti, ekonomskog i finansijskog stanja, te njihove tehničke i/ili profesionalne sposobnosti. Minimum kvalifikacionih uslova koje ugovorni organ odredi za kandidate/ponuđače, kao i dokumenti koji su potrebni za njihovo dokazivanje obavezno treba da budu srazmjerni predmetu javne nabavke i u skladu s njim. Postavljeni uslovi ne smiju imati ograničavajući karakter na konkurenciju i moraju biti jasni i precizni.

Kada je tenderska dokumentacija spremna, postavlja se na Portalu javnih nabavki u BiH i objavljuje se obavještenje o nabavci.

2. Izvođenje nabavke

Šema 2. Procedure za izvođenje nabavke



Po objavljivanju obavještenja o nabavci ugovorni organ je dužan na zahtjev ponuđača pojašniti dijelove tenderske dokumentacije koji su nejasni. Ukoliko se desi da odgovor ugovornog organa dovede do izmjena tenderske dokumentacije, a te izmjene od ponuđača zahtijevaju da izvrše znatne izmjene i/ili da prilagode njihove ponude, ugovorni organ je dužan produžiti rok za podnošenje zahtjeva za učešće ili ponuda najmanje za sedam dana. Pitanja i odgovori vezani za pojašnjenja tenderske dokumentacije se vrše kroz Portal javnih nabavki u BiH.

Neposredno nakon isteka roka za prijem ponuda vrši se otvaranje ponuda i o tome se sastavlja zapisnik.

Nakon otvaranja ponuda komisija ugovornog organa ocjenjuje ponude i ako je predviđena e-aukcija u sistem e-aukcije unosi samo prihvatljive ponude. Poslije provedene e-aukcije ugovorni organ donosi odluku o izboru najpovoljnijeg ponuđača ili odluku o poništenju postupka nabavke. Navedene odluke se dostavljaju ponuđačima u roku od tri dana, a najkasnije u

roku od sedam dana od dana donošenja odluke, i to: elektronskim sredstvom, putem pošte ili neposredno. Također, ove odluke ugovorni organ objavljuje na svojoj web stranici ukoliko je ima. Ugovorni organ to treba uraditi istovremeno sa upućivanjem odluka ponuđačima koji su učestvovali u postupku javne nabavke.

E-aukcija

Posebnu pažnju treba posvetiti dobrom određivanju procjene vrijednosti nabavke kada je predviđeno provođenje e-aukcije. U pravilu ponuđači će u takvim nabavkama dati ponude u visini procjene vrijednosti, te u slučaju dogovora ponuđača, niske ili nikakve konkurentnosti ugovor će se zaključiti po toj cijeni, a koja može biti i duplo veća od tržišne.

Nakon isteka roka od 15 dana, koji se računa od dana kada su svi ponuđači obaviješteni o izboru najpovoljnije ponude, ugovorni organ dostavlja na potpis izabranom ponuđaču prijedlog ugovora. Izabrani ponuđač prihvata prijedlog ugovora i zaključuje ugovor. Ugovorni organ je obavezan Agenciji za javne nabavke (AJN) dostaviti izvještaj o provedenom postupku javne nabavke, a kada je proveden otvoreni postupak obavezan je objaviti i obavještenje o dodjeli ugovora na Portalu javnih nabavki u BiH.

Na kraju ove procedure, zaključeni ugovor o nabavci, zahtjeve, ponude, tendersku dokumentaciju i dokumente koji se odnose na ispitivanje i ocjenjivanje zahtjeva i ponuda, kao i druge dokumente koji su vezani sa nabavkom, ugovorni organ je obavezan čuvati u skladu sa zakonima BiH koji se odnose na arhiviranje.

Ukoliko je u nekoj od faza postupka javne nabavke izjavljena žalba potrebno ju je razmotriti, te istu ili usvojiti ili proslijediti Uredu za razmatranje žalbi/Kancelariji za razmatranje žalbi (URŽ/KRŽ). Ova institucija će utvrditi da li je žalba osnovana ili neosnovana. U slučaju kada je osnovana žalba potrebno je ispraviti postupke ili radnje, a ukoliko je žalba neosnovana postupak javne nabavke samo će se nastaviti.

Odmah ili najkasnije u roku od tri dana od dana otvaranja ponuda ponuđačima se dostavlja kopija zapisnika o otvaranju ponuda.

Ako nema žalbi na ovaj zapisnik, a ponuda je ocijenjena kao prihvatljiva, ponuđač dobija obavještenje o zakazivanju e-aukcije i potom učestvuje u e-aukciji.

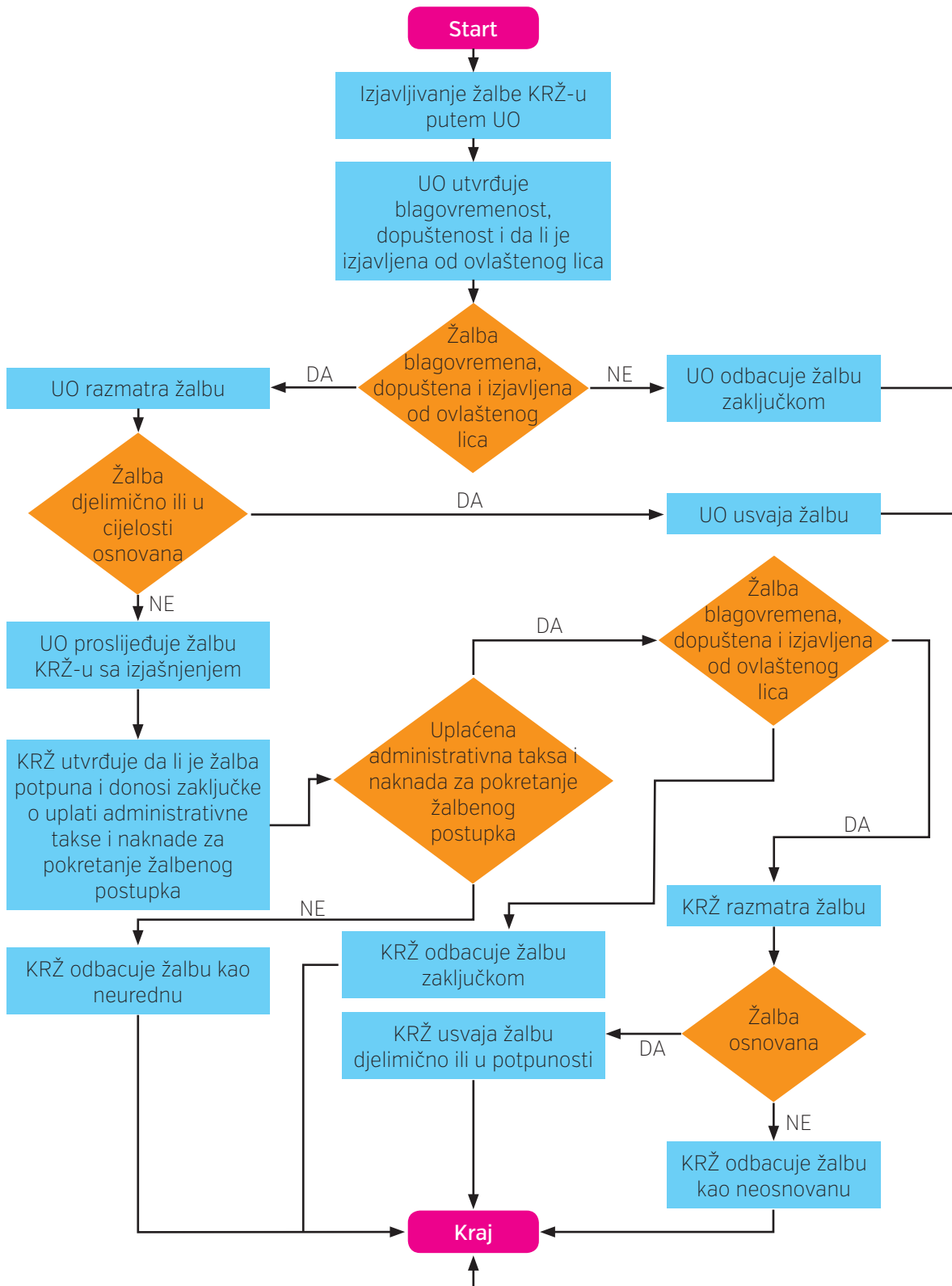
Nakon provedene e-aukcije ugovorni organ će ponuđaču uručiti odluku o izboru ili odluku o poništenju/otkazivanju postupka javne nabavke. U slučaju da ponuđač nije zadovoljan navedenim odlukama može uputiti žalbu nadležnom URŽ-u putem ugovornog organa.

Ako je ponuda ponuđača izabrana kao najpovoljnija, ponuđač je dužan dostaviti dokumentaciju iz člana 45. ZJN, a nakon čega slijedi zaključivanje ugovora ukoliko nije bilo žalbi.

U slučaju da ponuđač nije izabran kao najpovoljniji može tražiti uvid u ponude ostalih ponuđača te donijeti odluku o tome da li će se žaliti na odluku o izboru ili ne. Također, ako je ponuda ponuđača ocijenjena kao neprihvatljiva i ponuđač nije pozvan na učešće u e-aukciji on može izjaviti žalbu nakon što primi odluku o izboru.

2.1. Žalbeni postupak

Žalbeni postupak je moguć samo u dijelu izvođenja nabavke, dakle od objavljivanja obavještenja o nabavci do obavještenja o dodjeli ugovora.



Žalba se izjavljuje Uredu za razmatranje žalbi/Kancelariji za razmatranje žalbi (URŽ/KRŽ) putem ugovornog organa. Ugovorni organ utvrđuje da li je žalba blagovremena, dopuštena i da li ju je izjavilo ovlašteno lice. Ako jeste, ugovorni organ razmatra žalbu, a ako nije odbacuje žalbu zaključkom.

Ukoliko ugovorni organ pri razmatranju žalbe utvrdi da je žalba djelimično ili u potpunosti osnovana, usvaja žalbu i donosi rješenje kojim ispravlja radnju, preduzima činjenje ili postojeću odluku ili rješenje stavlja van snage i mijenja ga drugom odlukom ili rješenjem, ili poništava postupak javne nabavke.

Zašto se ponuđači žale?

Nabavka je dobro provedena ako ponuđači nisu izjavljivali žalbu u toku postupka javne nabavke. Kada je javna nabavka napravljena da ne diskriminiše ni jednog ponuđača onda ponuđači i nemaju potrebu da koriste pravne lijekove. U suprotnom, ponuđači se žale kada smatraju da im je postupcima ugovornog organa neopravdano uskraćeno neko pravo.

U slučaju kada ugovorni organ smatra da je žalba neosnovana, prosljeđuje je drugostepenom organu - URŽ-u. Ugovorni organ će ovu žalbu proslijediti zajedno sa svojim izjašnjenjem na navode žalbe i kompletnom dokumentacijom koja je vezana za postupak javne nabavke protiv kojeg je izjavljena

žalba. URŽ dalje utvrđuje da li je žalba potpuna i donosi zaključke o uplati administrativne takse i naknade za pokretanje žalbenog postupka. Ako ponuđač ne dostavi dokaze o uplaćenim naknadama URŽ će odbaciti žalbu kao neurednu.

Kada je žalba kompletirana URŽ utvrđuje da li je blagovremena, dopuštena i da li ju je izjavilo ovlašteno lice. Ukoliko to nije ispoštovano URŽ će žalbu odbaciti zaključkom, a ukoliko jeste onda će je razmatrati.

U slučaju da je žalba osnovana URŽ usvaja žalbu djelimično ili u potpunosti, a u slučaju da je žalba neosnovana onda je odbacuje. Protiv odluke URŽ-a ugovorni organ i učesnici u postupku mogu pokrenuti upravni spor pred Sudom BiH.

3. Upravljanje ugovorom

Kako prepoznati korupciju pri izvršenju ugovora?

Preduzeće N u 2018. godini imalo je oko 60 posto ukupnog prihoda od javnih nabavki. Dobit preduzeća N je iznosila blizu 4 miliona KM, odnosno preko 50 posto ukupnih prihoda preduzeća N. Djelatnost kojom se bavi preduzeće N podložno je konkurenciji u BiH. Ovoliki udio dobiti u ukupnom prihodu je posljedica realizacije ugovora na štetu javnih sredstava, a gdje obično dio dobiti odlazi na podmićivanje službenika i rukovodilaca ugovornog organa.

Upravljanje ugovorom je dio ciklusa nabavke koji ako se dobro ne realizuje dodaje troškove nabavci. Predstavlja i dio ciklusa u kome dolazi do direktne interakcije između ugovornog organa i ponuđača. Zbog nedostatka interne i eksterne kontrole te transparentnosti veoma je podložan korupciji. Prvi korak ovog dijela je interna komunikacija koja obuhvata članove tima za nabavke

koji obavještavaju sve relevantne zainteresovane strane u okviru organa o specifičnoj prirodi ugovornog aranžmana koji je dogovoren sa dobavljačem/dobavljačima. Ovaj korak je posebno važan kada jedna grupa u okviru ugovornog organa nabavlja, a druga je korisnik ugovora. U situacijama u kojima se ovaj korak ne primjenjuje pravilno može se desiti da ugovorni organi ne znaju ko je novi dobavljač, kada novi dobavljač počinje, a stari prestaje da radi, koga da kontaktiraju u vezi sa svojim potrebama i koji postupak da koriste. To je osnovni postupak koji službenici za javne nabavke ne smiju da ostave neriješenim.

Nakon ovog koraka dolazi do angažovanja dobavljača koji je u većini slučajeva veći posao od jednostavnog slanja naloga. Posebno će morati biti uključeni zaposleni u odjeljenjima zainteresovanih strana, odjeljenju za informacione tehnologije i zaposlenici dobavljača, a kako bi se stvorili uslovi da poslovni procesi i procedure između dotičnih organizacija zaista funkcionišu. Oni će također morati da osiguraju da informacije koje su potrebne da se ispuni ugovor teku tačno, sigurno i u potpunosti u oba pravca između organizacija o kojima je riječ.

Dobavljači bi trebali da uvijek vrše isporuke kako je dogovoreno, odnosno na vrijeme. Međutim, zaposlenici za nabavke žive u stvarnom svijetu i pravovremena isporuka može da varira od „uglavnom na vrijeme“ kod nekih dobavljača, do „skoro nikada“ kod drugih. Ovaj korak koji se odnosi na otpremanje je čisti trošak za ugovorni organ, iako trošak može biti čak i veći ako ne dođe do isporuke. Prilikom prijema robe, usluge ili radova službenici ugovornog organa treba da izvrše kvalitativni i kvantitativni pregled. Potrebno je da se vidi da li je isporučeno ono što je naručeno, u kojoj količini i da li su isporučene robe, usluge i radovi na način kako je to definisano u ugovoru. Svakako da je najlakše izvršiti prijem robe, a nešto kompleksnije izvršiti prijem usluga i radova.

Nakon prijema i pregleda te nakon ispostavljanja fakture plaća se isporučena roba, usluge i radovi. Ugovorni organ mora osigurati da plaća samo ono što je naručio i dobio. Nerijetko se dešava da ugovorni organi tolerišu isporuke roba, usluga i radova neodgovarajućeg kvaliteta, a čak i da plate robu koja im nije isporučena. Ovaj korak je najviše izložen korupciji jer je vjerovatnoća otkrivanja mala i teško dokaziva, a korist od koruptivne radnje velika.

Nakon isteka ugovora potrebno je izvršiti analizu postupka nabavki roba, radova i usluga koji su nabavljeni i identificirati oblasti koje mogu biti poboljšane, kao i ono što bi trebalo primijeniti u narednim nabavkama.

Na samom kraju potrebno je izvršiti zatvaranje ugovora koje se postiže kada su ugovorni organ i dobavljač završili sve korake u okviru nabavke i administrativnih postupaka. Kompletno zatvaranje ugovora nastaje kada su svi sporovi riješeni i kada je izvršena konačna isplata.

