



ANALITIKA

Centar za društvena istraživanja

Mapiranje ključnih prepreka za ravnopravno učešće privrednih subjekata u javnim nabavkama u Bosni i Hercegovini



Ovaj projekt finansira
Evropska unija.



British Embassy
Sarajevo

Ovaj projekt sufinansira
Vlada Velike Britanije.

Ova publikacija je urađena uz pomoć Evropske unije i Vlade Velike Britanije. Sadržaj ove publikacije je isključiva odgovornost Analitike - Centra za društvena istraživanja i ni u kom slučaju ne predstavlja stanovišta Evropske unije niti stavove Vlade Velike Britanije.

Mapiranje ključnih prepreka za ravnopravno učešće privrednih subjekata u javnim nabavkama u Bosni i Hercegovini

Nermina Voloder



Sarajevo, januar 2015.

Naslov:

Mapiranje ključnih prepreka za ravnopravno učešće privrednih subjekata u javnim nabavkama u Bosni i Hercegovini

Autorica:

Nermina Voloder

Urednici:

Mirna Jusić i Edin Hodžić

Izdavač:

Analitika – Centar za društvena istraživanja

Godina izdavanja:

2015.

© Analitika – Centar za društvena istraživanja, sva prava pridržana.

Adresa izdavača:

Kaptol 5, 71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina

info@analitika.ba

www.analitika.ba

Lektura:

Alma Genjac-Nakičević

Korektura:

Mirela Rožajac-Zulčić

Dizajn:

Branka Ilić

DTP:

Jasmin Leventa

Štampa:

Blicdruk d.o.o. Sarajevo

CIP - Katalogizacija u publikaciji
Nacionalna i univerzitetska biblioteka
Bosne i Hercegovine, Sarajevo

351.712:334.7(497.6)(047)

VOLODER, Nermina

Mapiranje ključnih prepreka za ravnopravno
učešće privrednih subjekata u javnim nabavkama u
Bosni i Hercegovini / Nermina Voloder. - Sarajevo
: Analitika, Centar za društvena istraživanja,
2015. - 273 str. : tabele ; 17 cm

O autorici: str. 63. - Bibliografija: str. 59-62.

ISBN 978-9958-1922-7-2

COBISS.BH-ID 21887494

Ova publikacija objavljena je u okviru projekta “Otvorene javne nabavke u Bosni i Hercegovini”, koji zajednički implementiraju Centar za istraživačko novinarstvo (CIN), Centar za društvena istraživanja Analitika i Centar za zastupanje građanskih interesa (CPI).



Projekt finansira Evropska unija, a sufinansira Vlada Velike Britanije. Stavovi izneseni u ovoj publikaciji isključiva su odgovornost Analitike – Centra za društvena istraživanja i ni u kom slučaju ne predstavljaju stavove Evropske unije niti stavove Vlade Velike Britanije.



Ovaj projekt finansira
Evropska unija.



British Embassy
Sarajevo

Ovaj projekt sufinansira
Vlada Velike Britanije.

Zahvale

Zahvaljujemo se svima koji su pružili podršku u istraživanju i izradi ovog izvještaja. U tom smislu, posebno smo zahvalni predstavnicima privatnih kompanija koji su odvojili vrijeme za učešće u istraživanju i pomogli nam u prikupljanju informacija. Također, zahvalni smo predstavnicima svih institucija i nevladinih organizacija koji su nam dostavili komentare na nacrt upitnika za istraživanje. Zahvalni smo učesnicima okruglog stola organizovanog u novembru 2014. godine, koji su dali konstruktivne komentare za unapređenje izvještaja. Značajan doprinos u izradi ove studije imala je istraživačka agencija Mareco Index Bosnia koja je bila zadužena za provedbu empirijskog istraživanja. Želimo se zahvaliti partnerskim organizacijama, Centru za istraživačko novinarstvo (CIN) i Centru za zagovaranje građanskih interesa (CPI), na saradnji i podršci.

Na kraju, veliku zahvalnost dugujemo Evropskoj uniji i Vladi Velike Britanije koji su nam ukazali povjerenje i omogućili izradu ovog izvještaja.

1.	UVOD	7
2.	OSNOVNE ODLIKE SISTEMA JAVNIH NABAVKI U BiH	10
3.	METODOLOŠKE NAPOMENE	14
4.	JAVNE NABAVKE U BiH IZ PERSPEKTIVE PRIVATNIH KOMPANIJA: PREGLED REZULTATA ISTRAŽIVANJA	17
4.1.	Predtenderska faza	17
4.1.1.	Kvalifikacioni kriteriji i tehničke specifikacije	19
4.1.2.	Vrste postupka	23
4.2.	Tenderska faza	27
4.2.1.	Obavještenja o javnoj nabavci	29
4.2.2.	Priprema ponuda	31
4.2.3.	Odabir najpovoljnijeg ponuđača	33
4.2.4.	Žalbeni postupak	36
4.3.	Posttenderska faza	41
4.3.1.	Realizacija ugovora	42
4.4.	Korupcija u javnim nabavkama u BiH	44
5.	ZAKLJUČAK	55
6.	BIBLIOGRAFIJA	57
	O AUTORICI	61
	ANEKSI	62

1.

Uvod

Sistem javnih nabavki u Bosni i Hercegovini (BiH) karakteriziraju brojne slabosti i nedostaci. Tokom deset godina primjene Zakona o javnim nabavkama BiH uočeno je niz nepravilnosti u provođenju postupaka javne nabavke, kao što su favoriziranje određenih ponuđača putem diskriminirajućih kriterija i tehničkih specifikacija u tenderskoj dokumentaciji, dijeljenje vrijednosti nabavke na niz manjih kako bi se izbjeglo provođenje odgovarajućeg postupka predviđenog za javne nabavke veće vrijednosti, nabavka roba, usluga ili radova bez provedenog postupka javne nabavke, pribjegavanje zaključivanju aneksa postojećih ugovora kojim se povećava vrijednost nabavke ili na drugi način mijenjaju uvjeti ugovora sklopljenog na osnovu postupka javne nabavke.¹

Nepravilnosti i zloupotrebe u oblasti javnih nabavki, između ostalog, u velikoj mjeri su pogodovala širenju korupcije i otežanom poslovanju privatnog sektora u BiH.² Istraživanja su pokazala da korupcija predstavlja jednu od značajnih smetnji za rad privatnih preduzeća i ukupni ekonomski razvoj ne samo u BiH već i u zemljama regiona.³ Također, izvještaji međunarodnih i nevladinih organizacija

¹ Agencija za javne nabavke BiH, Izvještaj o monitoringu postupaka javnih nabavki u 2012. godini (Sarajevo: Agencija za javne nabavke, 2013); Agencija za javne nabavke BiH, Izvještaj o monitoringu postupaka javnih nabavki u 2013. godini (Sarajevo: Agencija za javne nabavke, 2014); Ured za reviziju institucija BiH, Izvještaj o reviziji izvještaja o izvršenju budžeta institucija Bosne i Hercegovine za 2012. godinu (Sarajevo: Ured za reviziju institucija BiH, 2013); Ured za reviziju institucija BiH, Izvještaj o reviziji izvještaja o izvršenju budžeta institucija Bosne i Hercegovine za 2013. godinu (Sarajevo: Ured za reviziju institucija BiH, 2014); Ured za reviziju institucija u FBiH, Revizorski izvještaj o izvršenju budžeta Federacije BiH za 2013. godinu (Sarajevo: Ured za reviziju institucija u FBiH, 2014); Ured za reviziju institucija u FBiH, Revizorski izvještaj o izvršenju budžeta Federacije BiH za 2012. godinu (Sarajevo: Ured za reviziju institucija u FBiH, 2013); Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske, Izvještaj o reviziji Konsolidovanog godišnjeg finansijskog izvještaja za korisnike budžeta Republike Srpske za period 01. 01. do 31. 12. 2012. godine (Banja Luka: Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske, 20. 8. 2013); Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske, Izvještaj o reviziji Konsolidovanog godišnjeg finansijskog izvještaja za korisnike budžeta Republike Srpske za period 01. 01. do 31. 12. 2013. godine (Banja Luka: Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske, 15. 7. 2014).

² Ured Ujedinjenih naroda za droge i kriminal, *Poslovanje, korupcija i kriminal u Bosni i Hercegovini: utjecaj mita i kriminala na privatna preduzeća* (Beč: Ured Ujedinjenih naroda za droge i kriminal, 2013).

³ United Nations Office on Drugs and Crime, *Business, Corruption and Crime in the Western Balkans: The Impact of Bribery and Other Crime on Private Enterprise* (Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime, 2013); Munir Podumljak i YES fondacija, *Percepcija i stavovi o korupciji na Zapadnom Balkanu: regionalni pregled* (Zagreb: Partnerstvo za društveni razvoj, 2010).

i predstavnika poslovnog sektora u BiH unazad nekoliko godina ukazuju na propuste i nezakonitosti u sistemu javnih nabavki, koje narušavaju osnovne principe pravične i aktivne konkurencije, transparentnosti, jednakog tretmana ponuđača te efikasnog i odgovornog trošenja javnih sredstava.⁴

Ovaj izvještaj nastao je kao rezultat potrebe da se identificiraju ključni problemi u oblasti javnih nabavki na osnovu anketiranja reprezentativnog uzorka predstavnika poslovne zajednice koji su imali neposredno iskustvo u javnim nabavkama u BiH. Izvještaj se bazira na rezultatima istraživanja, provedenog tokom 2014. godine, čiji je osnovni cilj bio mapiranje glavnih prepreka s kojima se privredni subjekti u BiH suočavaju u postupcima javnih nabavki u BiH. U istraživanju su učestvovali predstavnici privatnih preduzeća različitih veličina (mikro, mala, srednja i velika preduzeća) i iz različitih grana privrede iz čitave BiH.

Istraživanje daje uvid u stavove i percepcije, ali i stvarna iskustva predstavnika poslovnog sektora u BiH kada su u pitanju različiti aspekti i faze javnih nabavki. U tom kontekstu, ovo je prvo anketno istraživanje u BiH u kojem se identificiraju ključni problemi u oblasti javnih nabavki, oslanjajući se na stavove i iskustva predstavnika poslovnog sektora koji su sudjelovali u postupcima javnih nabavki. Za potrebe ovog izvještaja, u kojem se prezentiraju glavne prepreke za učešće privrednih subjekata u javnim nabavkama, ispitanici su okviru istraživanja odgovarali na pitanja koja se, između ostalog, odnose na dostupnost javnih poziva o nabavci, definiranje kvalifikacionih kriterija i tehničkih specifikacija, primjenu odgovarajuće vrste postupka, transparentnost ishoda postupaka, pravnu zaštitu, kontrolu realizacije ugovora o javnoj nabavci, percepciju stepena korupcije u javnim nabavkama, te povjerenje u fer i pravično provođenje postupaka javnih nabavki i dr.

Ispitivanje praksi koje otežavaju efikasno tržišno poslovanje te identificiranje oblasti u kojima je rizik od pojave korupcije najizraženiji prepoznato je i u strateškim dokumentima vlasti u BiH kao neophodna mjera za kreiranje efikasnih

⁴ Slavica Rokvić, *Analiza stanja u oblasti javnih nabavki u Bosni i Hercegovini s preporukama za dalje akcije* (Banja Luka: Transparency International BiH, 2007); Transparency International BiH, *Monitoring implementacije Zakona o javnim nabavkama BiH* (Banja Luka: Transparency International BiH, 2012); Transparency International BiH, *National Integrity System Assessment: Bosnia and Herzegovina 2013* (Banja Luka: Transparency International BiH, 2013); Fond otvoreno društvo, *Procjena rizika od korupcije u javnim nabavkama: analiza stanja u Bosni i Hercegovini* (Sarajevo: Fond otvoreno društvo, 2013); Mervan Miraščija, *Analiza zakonskog okvira javnih nabavki – Bosna i Hercegovina* (Sarajevo: Fond otvoreno društvo, 2013); Antikorupcijska mreža organizacija civilnog društva u BiH – ACCOUNT, “Veliko istraživanje: Ko, kako i koliko krade na javnim nabavkama”, ACCOUNT, 29. 3. 2013; SIGMA, *Bosnia and Herzegovina: Public Procurement Assessment* (Paris: SIGMA, 2012); Tender, *Rezultati provođenja javnih nabavki za četvrti kvartal i ukupan period 2012. godine dobijeni realizacijom Projekta “Praćenje i analiza provođenja javnih nabavki u BiH”* (Banja Luka: Tender, 2013).

politika usmjerenih ka suzbijanju korupcije u BiH.⁵ Ovo istraživanje se prirodno uklapa u takav normativni i strateški okvir. Naime, budući da su javne nabavke posebno ranjive na korupciju,⁶ podaci iz ovog izvještaja mogu poslužiti kao korisne smjernice donosiocima odluka u BiH za unapređenje regulatornog okvira i praksi u javnim nabavkama.

U nastavku izvještaja prezentirane su osnovne odlike sistema javnih nabavki, kao i detaljne napomene o metodologiji istraživanja. Rezultati istraživanja koji reflektiraju iskustva predstavnika privatnog sektora u javnim nabavkama u BiH predstavljeni su četvrtom poglavlju, i to prema svim fazama ciklusa javnih nabavki.⁷ U zaključku se sumiraju ključni rezultati i upućuje na daljnja istraživanja i analize koje je u ovoj oblasti neophodno provesti.

⁵ Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije BiH, Strategija za borbu protiv korupcije (2009-2014) (Istočno Sarajevo: Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije BiH), str. 13; Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije BiH, Akcioni plan za provedbu Strategije za borbu protiv korupcije (2009-2014) (Istočno Sarajevo: Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije BiH), str. 4.

⁶ Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), *Enhancing Integrity in Public Procurement: A Checklist* (Paris: OECD, 2008), str. 8.

⁷ Ibid, str. 10.

2.

Osnovne odlike sistema javnih nabavki u BiH

Zakon o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: ZJN BiH) usvojen je 2004. godine, čime su propisana prava, dužnosti i odgovornosti učesnika u postupcima javne nabavke u BiH.⁸ Zakon je također utvrdio proceduru provođenja postupka javne nabavke, koja između ostalog obuhvata pripremu tenderske dokumentacije u kojoj se definira predmet javne nabavke i kriteriji za kvalifikaciju ponuđača, potom objavu poziva za dostavu ponuda ili zahtjeva za učešće, prikupljanje i ocjenjivanje ponuda, te dodjelu ugovora i postupak revizije. Kao dio procesa usklađivanja domaćeg zakonodavstva sa pravnom stečevinom Evropske unije, Parlamentarna skupština BiH je 2014. godine usvojila novi Zakon o javnim nabavkama BiH.⁹ U daljem tekstu dajemo kratak pregled ključnih karakteristika sistema javnih nabavki u BiH.

U skladu sa ZJN BiH, postupci javne nabavke provode se prema principima efikasnog korištenja javnih sredstava, transparentnosti, te aktivne konkurencije i jednakog tretmana svih ponuđača.¹⁰ Osim Zakona, oblast javnih nabavki je regulirana i nizom podzakonskih akata kao što su pravilnici, poslovnici, odluke, uputstva, te modeli standardnih tenderskih dokumenata¹¹.

ZJN BiH je uspostavio decentralizirani sistem javnih nabavki, u kojem odgovornost za provođenje postupka pripada isključivo ugovornim organima. Ugovorni organi odnosno tijela koja su dužna primjenjivati ovaj zakon su svi organi uprave na svim nivoima vlasti, zatim pravna lica koja obavljaju određenu djelatnost od javnog interesa i koja nemaju komercijalni ili industrijski karakter, kao i javni subjekti koje organi uprave većinskim dijelom finansiraju, imaju nadzor nad upravljanjem ili imaju upravni, upravljački ili nadzorni odbor u kojem su više od polovine članova imenovali organi uprave.¹² Novi zakon podijelio je ugovorne

⁸ “Zakon o javnim nabavkama BiH”, *Službeni glasnik BiH* 49/04, 19/05, 52/05, 8/06, 24/06, 70/06, 12/09 i 60/10.

⁹ “Zakon o javnim nabavkama BiH”, *Službeni glasnik BiH* 39/14. Novi zakon je ušao u primjenu krajem novembra 2014. godine.

¹⁰ “Zakon o javnim nabavkama BiH” (2014), član 3; “Zakon o javnim nabavkama BiH” (2004), član 1.

¹¹ Određeni broj podzakonskih akata koji prate novi Zakon o javnim nabavkama BiH je usvojen, dok se neki podzakonski akti tek trebaju izraditi.

¹² “Zakon o javnim nabavkama BiH” (2014), član 4, “Zakon o javnim nabavkama BiH” (2004), član 3.

organe na takozvane klasične ugovorne organe u koje spadaju organi uprave na svim nivoima, te sektorske organe koji obavljaju aktivnosti iz djelatnosti energetike, prometa, poštanskih usluga, vodoopskrbe.¹³

Zakonom je regulirano provođenje svih vrsta javnih nabavki, bilo da se radi o nabavci roba, usluga ili radova.¹⁴ Ugovorni organi mogu koristiti različite vrste postupaka kako bi dodijelili ugovore o javnoj nabavci. Generalno pravilo jeste da se ugovori dodjeljuju putem otvorenog postupka, u kojem je objavljen poziv za dostavljanje ponuda i svaki zainteresirani dobavljač može dostaviti ponudu, ili ograničenog postupka sa pretkvalifikacijom, koji podrazumijeva da bilo koji dobavljač koji želi postati kandidat može zahtijevati učešće u postupku, ali samo oni kvalificirani kandidati koje ugovorni organ pozove mogu dostaviti ponude.¹⁵ Kao izuzetak, u javnim nabavkama moguće je koristiti i pregovarački postupak sa ili bez objavljivanja obavještenja o nabavci, u okviru kojega ugovorni organ o uvjetima ugovora pregovara s jednim ili više dobavljača koje pozove.¹⁶ Za ugovore manje vrijednosti predviđena je primjena specifičnih postupaka kao što su konkurentski zahtjev, koji se odnosi na ugovore ispod domaćih vrijednosnih razreda i podrazumijeva slanje zahtjeva za dostavljanje ponuda određenom broju dobavljača,¹⁷ i direktni sporazum, u kojem ugovorni organ prikuplja prijedlog cijene ili ponudu od pojedinačnog dobavljača, a koji se odnosi na ugovore u iznosu do 6.000 KM. U određenim oblastima, poput arhitekture, građevinarstva ili prostornog uređenja, ugovorni organ može provesti konkurs za izradu idejnog rješenja i pobjednicima konkursa – učesnicima koji su ponudili najbolje rješenje – dodijeliti ugovor o javnoj nabavci usluga ili nagradu.¹⁸ Novi zakon uveo je i novu vrstu postupka, takmičarski dijalog, koji se koristi u slučaju kompleksnih javnih nabavki, u okviru kojih je ugovornom organu potrebno definirati jedno ili više odgovarajućih rješenja u saradnji sa ponuđačima da bi mogao provesti postupak. U ovom slučaju, svaki zainteresirani subjekt može zatražiti učešće u postupku, a ugovorni organ s učesnicima pozvanim u taj postupak vodi dijalog kako bi došao do odgovarajućeg rješenja na osnovu kojeg se izabrani ponuđači pozivaju da podnesu ponude.¹⁹

¹³ “Zakon o javnim nabavkama BiH” (2014), članovi 4 i 5.

¹⁴ “Zakon o javnim nabavkama BiH” (2014), član 6; “Zakon o javnim nabavkama BiH” (2004), član 4.

¹⁵ “Zakon o javnim nabavkama BiH” (2004), član 11.

¹⁶ Marian Lemke, “Uvod u direktive o javnim nabavkama EU”, u *Direktive Evropske unije o javnim nabavkama*, ur. Marian Lemke (Sarajevo: Program podrške sistemu javnih nabavki u Bosni i Hercegovini, 2006), str. 61.

¹⁷ Iznosi trebaju biti niži od 50.000 KM u slučaju roba i usluga, i niži od 80.000 KM u slučaju radova.

¹⁸ “Zakon o javnim nabavkama BiH” (2004), članovi 43, 46. i 47.

¹⁹ “Zakon o javnim nabavkama BiH” (2014), član 2, stav (1), tačka j.

Zakonom o javnim nabavkama BiH iz 2004. godine uspostavljene su i institucije nadležne za njegovu primjenu. Agencija za javne nabavke BiH ima ulogu savjetodavnog organa, a u njenu nadležnost spadaju aktivnosti kao što su predlaganje izmjena i dopuna zakona, izrada standardnih obrazaca i modela, priručnika i uputstava, tumačenje zakonskih i podzakonskih odredbi te pružanje tehničke i savjetodavne pomoći svim učesnicima u javnim nabavkama. Agencija je također zadužena za monitoring postupaka javne nabavke za sve ugovorne organe, prikupljanje, analizu i objavljivanje informacija o postupcima javne nabavke.²⁰ Druga važna institucija u sistemu javnih nabavki je Ured za razmatranje žalbi (u daljem tekstu URŽ) čija je osnovna zadaća osiguranje pravne zaštite ponuđača u postupku javnih nabavki. URŽ u ulozi drugostepenog organa rješava žalbe ponuđača.²¹ O žalbama na rješenja URŽ-a odlučuje Sud BiH.²²

Nova legislativa u oblasti javnih nabavki, donesena 2014. godine, nastala je kao rezultat potrebe otklanjanja manjkavosti prethodnog zakonskog rješenja, te usklađivanja zakonskog okvira sa direktivama Evropske unije, prvenstveno onim koje se tiču regulacije javnih nabavki koje provode tzv. klasični i sektorski ugovorni organi, kao i direktivama o pravnim lijekovima.²³ Osim veće harmoniziranosti sa EU direktivama, osnovne su karakteristike novog zakona prema tumačenju Agencije za javne nabavke BiH udvostručen broj članova kojim se preciznije regulira oblast javnih nabavki, unapređenje primjene osnovnih principa jednakosti, transparentnosti, ekonomičnosti, konkurentnosti te povećanje društvene kontrole kao i veća upotreba informatičkih tehnologija.²⁴

Međutim, organizacije civilnog društva ocijenile su da novo zakonsko rješenje ne predstavlja suštinski napredak s aspekta transparentnosti, ekonomičnosti, odgovornosti, kao i sprečavanja korupcije u javnim nabavkama.²⁵ Prema njihovoj ocjeni, trenutnom zakonodavnom okviru nedostaju, između ostalog, oštrije kaznene mjere za prekršioce zakona, odredbe koje propisuju obaveznu prijavljivanja

²⁰ "Zakon o javnim nabavkama BiH" (2004), član 48; "Pravilnik o monitoringu postupaka javnih nabavki", *Službeni glasnik BiH* 48/08.

²¹ "Zakon o javnim nabavkama BiH" (2004), član 49.

²² Ibid, član 51, stav (6).

²³ Evropski parlament i Vijeće Evropske unije, "Direktiva Europskoga parlamenta i Vijeća 2004/18/EZ", 31. 3. 2004; Evropski parlament i Vijeće Evropske unije, "Direktiva 2004/17/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća", 31. 3. 2004; Evropski parlament i Vijeće Evropske unije.

²⁴ Agencija za javne nabavke BiH, *Obrazloženja Nacrta Zakona o javnim nabavkama* (Sarajevo: Agencija za javne nabavke BiH), str. 2.

²⁵ Asocijacija poslodavaca BiH i dr., "Otvoreno pismo protiv usvajanja novog zakona o javnim nabavkama", *Transparency International BiH*, 25. 4. 2014; Antikorupcijska mreža organizacija civilnog društva u BiH – ACCOUNT, "Novi Zakon o javnim nabavkama ne treba usvojiti jer će povećati korupciju", ACCOUNT, 28. 5. 2013; Asocijacija poslodavaca BiH i dr., "Prijedlog amandmana na rješenja sadržana u prijedlogu novog Zakona o javnim nabavkama BiH"; *Transparency International BiH*, "Prijedlog amandmana na rješenja sadržana u prijedlogu novog Zakona o javnim nabavkama BiH".

korupcije, veći nivo transparentnosti provođenja pregovaračkih postupaka, primjerenije naknade za pokretanje žalbenih postupaka umjesto sadašnjih koje su ocijenjene kao previsoke, te neograničavanje obima nabavki koje se mogu provesti direktnim sporazumom.²⁶ Imajući u vidu da se novi Zakon o javnim nabavkama provodi tek od novembra 2014. godine, potencijalni nedostaci i/ili prednosti novog rješenja tek trebaju biti potvrđeni kroz primjenu Zakona u predstojećem periodu.

²⁶ Ibid.

3.

Metodološke napomene

Ovaj izvještaj nastoji pružiti odgovor na pitanje koji su to ključni problemi u oblasti javnih nabavki u BiH koji utječu na privatne kompanije kao potencijalne ili stvarne sudionike u tom procesu. Stoga, izvještaj se prevashodno bazira na istraživanju koje je provedeno među poslovnom zajednicom u BiH, a koje je imalo za cilj identificirati probleme, iskustva i izazove privatnog sektora tokom učešća u postupcima javnih nabavki.

Za potrebe istraživanja provedene su dvije ankete među predstavnicima privatnih kompanija iz cijele BiH: jedna putem kompjuterski podržanog telefonskog anketiranja (CATI anketa) i druga metodom licem u lice (FtF anketa).²⁷

Prvi korak u prikupljanju podataka za potrebe istraživanja bio je provođenje CATI ankete na reprezentativnom uzorku od slučajno izabranih 2500 ispitanika, predstavnika privatnih preduzeća iz cijele BiH,²⁸ kako bi se identificirao udio preduzeća u ukupnom broju preduzeća koja su imala iskustvo učešća u javnim nabavkama prema njihovoj veličini, te kako bi se potom mogao definirati reprezentativni uzorak za provođenje ankete licem u lice. Osim pitanja o osnovnim karakteristikama preduzeća i načinu učešća u javnim nabavkama, putem CATI ankete postavljeno je i nekoliko pitanja koja se odnose na povjerenje u sistem javnih nabavki, te percepciju korupcije i iskustva s korupcijom u postupcima javne nabavke.²⁹

Od ukupno 2500 privatnih firmi iz cijele BiH koje su obuhvaćene CATI anketom, 67,1 posto odnosno 1677 privatnih firmi izjavilo je da je imalo iskustvo učešća u nekom od postupaka javne nabavke, bez obzira na ishod, samostalno ili sa drugim preduzećima. Od toga, 48,9% anketiranih koji su izjavili da su imali to iskustvo bila su mikro preduzeća (od 1 do 9 zaposlenih), 38,9% mala preduzeća (od 10 do 49 zaposlenih), 11% srednja (od 50 do 249 zaposlenih) i 1,2% velika preduzeća (više

²⁷ Istraživanje je provela agencija Mareco Index Bosnia, po narudžbi Analitike – Centra za društvena istraživanja.

²⁸ Uzorak je bio definiran na osnovu geografske pripadnosti i veličine preduzeća prema broju zaposlenih, a u odnosu na ukupnu populaciju privatnih preduzeća koja su predala završne finansijske račune za 2012. godinu, kojih je bilo nešto više od 25.000 u čitavoj BiH.

²⁹ Odgovori na ova pitanja predstavljeni su u poglavlju 4.4. izvještaja.

od 250 zaposlenih).³⁰ Ovaj nalaz poslužio je za utvrđivanje uzorka za obavljanje ankete licem u lice.³¹

Upitnik za provođenje ankete licem u lice kreiran je po uzoru na slične instrumente korištene za istraživanja s privatnim sektorom u drugim državama, s fokusom na ključne probleme i nepravilnosti koje se mogu pojaviti u praksi u različitim fazama postupka javnih nabavki, a prilagođen je zakonskom okviru u BiH.³² Pitanja o korupciji u anketi u velikoj mjeri baziraju se na pitanjima o korupciji u javnim nabavkama anketnog istraživanja Eurobarometra o stavovima poslovne zajednice o korupciji u Evropskoj uniji.³³ Nacrt ankete poslan je različitim akterima u oblasti javnih nabavki na komentare, uključujući Agenciju za javne nabavke BiH, Ured za razmatranje žalbi, Agenciju za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, udruženja poslodavaca BiH, FBiH i RS, kao i predstavnicima nevladinih organizacija koje su aktivne u oblasti javnih nabavki u BiH.

Revidirana anketa potom je pilotirana i provedena u aprilu i maju 2014. godine.³⁴ Osim ankete, za potrebe izvještaja također je urađeno desk istraživanje dostupnih sekundarnih izvora, uključujući monitoring izvještaje i druge analize iz ove oblasti. Također, analizirani su zakoni i podzakonski akti koji reguliraju oblast javnih nabavki u BiH, koji su bili u primjeni tokom provođenja istraživanja. U tom kontekstu, važno je naglasiti da se iskustva predstavnika poslovne zajednice baziraju na primjeni starog zakona o javnim nabavkama, koji je 27. novembra 2014. godine stavljen van snage.

Ipak, ovaj izvještaj relevantan je u kontekstu aktuelne faze razvoja sistema javnih nabavki u BiH. Naime, rezultati ovog istraživanja mapiraju neke od glavnih nedostataka prethodnog Zakona o javnim nabavkama i njegove primjene tokom proteklih deset godina. U tom smislu, ovaj izvještaj predstavlja presjek stanja u javnim nabavkama, te može poslužiti kao referentna tačka za procjenu efekata novog Zakona o javnim nabavkama.

³⁰ Treba napomenuti da su 54,6% ispitanika koji su učestvovali u anketi, prema broju zaposlenih, mikro preduzeća, 34,4% mala preduzeća, 10% srednja preduzeća i 1% velika preduzeća, što je u skladu s njihovim udjelom u ukupnoj populaciji privatnih preduzeća u BiH.

³¹ Pri definiranju uzorka uzeli smo u obzir geografsku zastupljenost, kao i veličinu preduzeća koja su imala iskustvo učešća u postupcima javnih nabavki.

³² United Nations Office on Drugs and Crime, *Business, Corruption and Crime in the Western Balkans*; (Vienna: UNODC, 2013); Cardno Emerging Markets USA, *USAID Projekat za bolje uslove poslovanja. Poslovna anketa: Srbija 2012* (Beograd: Cardno Emerging Markets USA, 2012).

³³ TNS Political & Social, *Flash Eurobarometer 374: Businesses' Attitudes towards Corruption in the EU*, 2014.

³⁴ Kao i druga anketna istraživanja, i ovo istraživanje ima nekoliko ograničenja. Uprkos njihovom učešću u postupcima javnih nabavki, nije moguće utvrditi da li se stavovi i percepcije ispitanika o sistemu javnih nabavki uvijek baziraju na njihovom neposrednom iskustvu ili su formirani pod utjecajem drugih faktora. Također, moguće je da ispitanici različito tumače i prepoznaju određene pojave poput korupcije, koja može biti poistovjećena sa drugim pojavama kao što su neefikasnost ili nestručnost ugovornih organa, nefunkcionalnost sistema javnih nabavki i sl.

Ključne prepreke s kojima se privatni sektor suočava u javnim nabavkama u BiH, predstavljene u narednim poglavljima, identificirane su na osnovu nalaza istraživanja kao i pregleda zakonskog okvira i dosadašnjih istraživanja u oblasti javnih nabavki u BiH. Podaci, bazirani na odgovorima ispitanika ankete licem u lice, prezentirani su prema ključnim fazama procesa javne nabavke. Rezultati istraživanja o percepciji korupcije u javnim nabavkama u BiH, koji uključuju nalaze i CATI i FtF ankete, navedeni su u zasebnoj sekciji izvještaja.

4.

Javne nabavke u BiH iz perspektive privatnih kompanija: Pregled rezultata istraživanja

U stručnoj se literaturi javne nabavke ne proučavaju samo na osnovu postupka dodjele ugovora, već na osnovu kompletnog ciklusa javnih nabavki. Ovaj ciklus dijeli se na: a) predtendersku fazu koja uključuje procjenu potreba, planiranje i budžetiranje, definiranje kriterija za dodjelu ugovora i izbor vrste postupka koji će se primjenjivati u određenoj javnoj nabavci; b) tendersku fazu koja obuhvata objavu obavještenja o javnoj nabavci, prikupljanje i evaluaciju ponuda te dodjelu ugovora, c) posttenderska faza u kojoj se odvija realizacija ugovora o javnoj nabavci. U ovom dijelu izvještaja predstavljeni su rezultati provedenog istraživanja prema različitim fazama ciklusa javnih nabavki u BiH.³⁵

4.1. Predtenderska faza

U pripreмноj fazi pokretanja postupka javne nabavke naručilelj definira koju robu, uslugu ili radove namjerava kupiti, koji su osnovni uvjeti, procedure i kriteriji za bodovanje ponuda. U skladu s tim, ugovorni organi u BiH obavezni su tokom provođenja postupaka javne nabavke osigurati pravičnu i aktivnu konkurenciju među potencijalnim ponuđačima.³⁶

Ovaj princip posebno dolazi do izražaja tokom pripreme tenderske dokumentacije, u kojoj se definiraju kriteriji za kvalifikaciju ponuđača za učešće u postupku javne nabavke, opis predmeta javne nabavke uključujući tehničke specifikacije, kao i vrsta postupka koji će se primjenjivati u određenoj javnoj nabavci.³⁷ Kao generalno pravilo, ugovorni organi dužni su osigurati potpune informacije o postupku javne nabavke i uvjetima dodjele ugovora, kako bi ponuđači mogli pripremiti svoje ponude na stvarno konkurentskoj osnovi.³⁸

³⁵ Naprimjer, pogledati: OECD, *Enhancing Integrity in Public Procurement*.

³⁶ "Zakon o javnim nabavkama BiH" (2004), član 1.

³⁷ Za više informacija: Agencija za javne nabavke BiH, Modeli standardne tenderske dokumentacije, <http://www.javnenabavke.ba/index.php?id=10b5&jezik=bs> (stranica posjećena 10. 12. 2014).

³⁸ "Zakon o javnim nabavkama BiH" (2004), član 13, stav 1.

U tom procesu važno je da uvjeti za dodjelu ugovora definirani u tenderskoj dokumentaciji ni na koji način ne diskriminiraju ili ne dovode u neravnopravan položaj potencijalne ponuđače u postupku javne nabavke.³⁹ Kako bi se dodatno osiguralo da postavljeni kriteriji ne ograničavaju slobodno tržišno nadmetanje, zakon je zabranio ugovornim organima da koriste savjete bilo kojeg lica koje može imati bilo kakav direktni ili indirektni interes za ishod postupka dodjele ugovora ukoliko je vjerovatno da to može utjecati na stvarnu konkurenciju za konkretni ugovor.⁴⁰

Tokom pripreme postupka, ugovorni organi se odlučuju koju vrstu postupka će primijeniti u konkretnoj javnoj nabavci. Kao što je prethodno navedeno, preporučena vrsta postupka jeste otvoreni ili ograničeni postupak koji podrazumijeva javnu objavu obavještenja o javnoj nabavci i mogućnost da svaki zainteresirani privredni subjekt može podnijeti ponudu ili zahtjev za učešće u postupku.⁴¹ Kao izuzetak, u javnim nabavkama moguće je koristiti i pregovarački postupak sa ili bez objavljivanja obavještenja o nabavci, koji su specifični po tome što dozvoljavaju ugovornom organu pregovaranje o finansijskom, tehničkom, administrativnom ili bilo kojem drugom aspektu ponude kandidata.⁴² Pregovarački postupak s obavještenjem sastoji se od pretkvalifikacijske faze u kojoj privredni subjekti dostavljaju zahtjev za učešće u postupku, te faze pregovaranja u kojoj ugovorni organ pregovara o uvjetima ugovora s jednim ili više pozvanih ponuđača.⁴³ Ukoliko okolnosti to zahtijevaju, ugovorni organ može pribjeći primjeni pregovaračkog postupka bez objave obavještenja, koji nije otvoren za nadmetanje jer se pozivi za učešće u ovom postupku šalju direktno odabranim kompanijama s kojima se ulazi u pregovore o određenim aspektima ponude. Ovaj postupak najmanje je transparentan te je njegova primjena ograničena samo u iznimnim uvjetima kao što su uvjeti krajnje hitnosti, izazvani događajima koje ugovorni organ nije prouzrokovao i koje, prema objektivnoj procjeni, nije mogao predvidjeti.⁴⁴ U određenim oblastima, ugovorni organ također može primijeniti

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Ibid, član 13, stav 5.

⁴¹ Ibid, član 11, stav 1.

⁴² Lemke, "Uvod u direktive o javnim nabavkama EU", str. 61.

⁴³ Pregovarački postupak se po pravilu koristi kao izuzetak, kada su određeni, zakonom predviđeni, uvjeti ispunjeni: kada sve ponude dostavljene u otvorenom ili ograničenom postupku ne ispunjavaju postavljene uvjete i kada je ugovorni organ ponovio postupak s odgovarajućim izmjenama uvjeta i pri tome osigurao da ugovorni uvjeti u skorije vrijeme provedenog postupka nisu značajno promijenjeni. Pregovarački postupak može koristiti u izuzetnim slučajevima kada priroda radova ili usluga ili rizici koji su povezani s ovakvom nabavkom ne dozvoljavaju prethodno utvrđivanje ukupnih cijena, kao i za radove koji se izvode isključivo s ciljem istraživanja, testiranja ili razvoja, a ne s ciljem ostvarenja zarade ili nadoknade troškova istraživanja i razvoja. "Zakon o javnim nabavkama BiH" (2004), član 11, stav 3.

⁴⁴ Ibid, član 11, stav 4.

prethodno spomenuti konkurs za izradu idejnog rješenja.⁴⁵ Za ugovore manje vrijednosti, ugovorni organ može primijeniti konkurentski zahtjev za dostavljanje ponuda,⁴⁶ u okviru kojega upućuje zahtjev za dostavljanje ponuda određenom broju ponuđača, a pri tome taj broj nije manji od tri.⁴⁷ Za iznose do 6.000 može primijeniti direktni sporazum.⁴⁸

Predmet javne nabavke i uvjeti u kojima se postupak odvija uveliko određuju primjenu određene vrste postupka. Osim toga, važno je uskladiti vrstu postupka i vrijednost nabavke, pri čemu nije dozvoljeno dijeliti predmet javne nabavke na manje vrijednosti kako bi se dodjela ugovora provodila putem manje transparentnog postupka.

4.1.1. Kvalifikacioni kriteriji i tehničke specifikacije

Rezultati ovog istraživanja upućuju na zaključak da je proces definiranja osnovnih zahtjeva i uvjeta za dodjelu ugovora najosjetljivija faza javne nabavke kada su u pitanju moguće zloupotrebe i nepravilnosti. Visok procenat ispitanih, čak 83,3 posto, smatra da je prilagođavanje specifikacija određenim preduzećima vrlo ili donekle raširena pojava u javnim nabavkama u BiH (Grafikon 1). Također, veoma značajan postotak anketiranih privrednika (70,1 posto) smatra da je uključivanje ponuđača u pripremu tenderske dokumentacije vrlo ili donekle raširena pojava u javnim nabavkama u BiH (Grafikon 2).

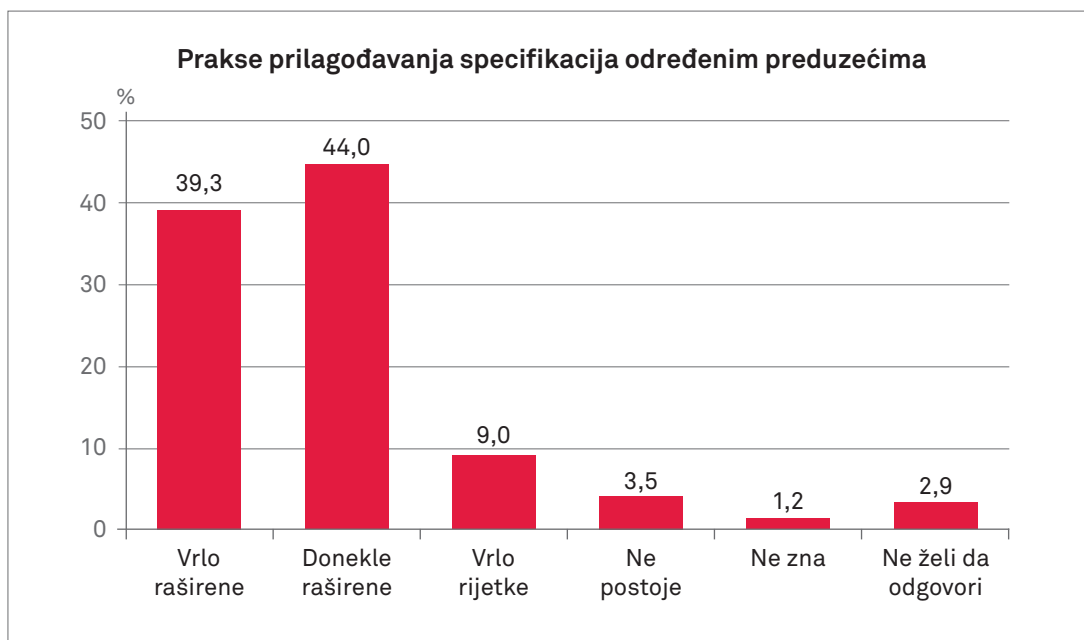
⁴⁵ Ibid, član 43.

⁴⁶ Novim Zakonom o javnim nabavkama predviđeno je da se konkurentski zahtjevi za dostavu ponuda također objavljuju na portalu javnih nabavki (član 35, stav 1), a nakon provođenja postupka obavezno je javno otvaranje ponuda (član 88, stav 4).

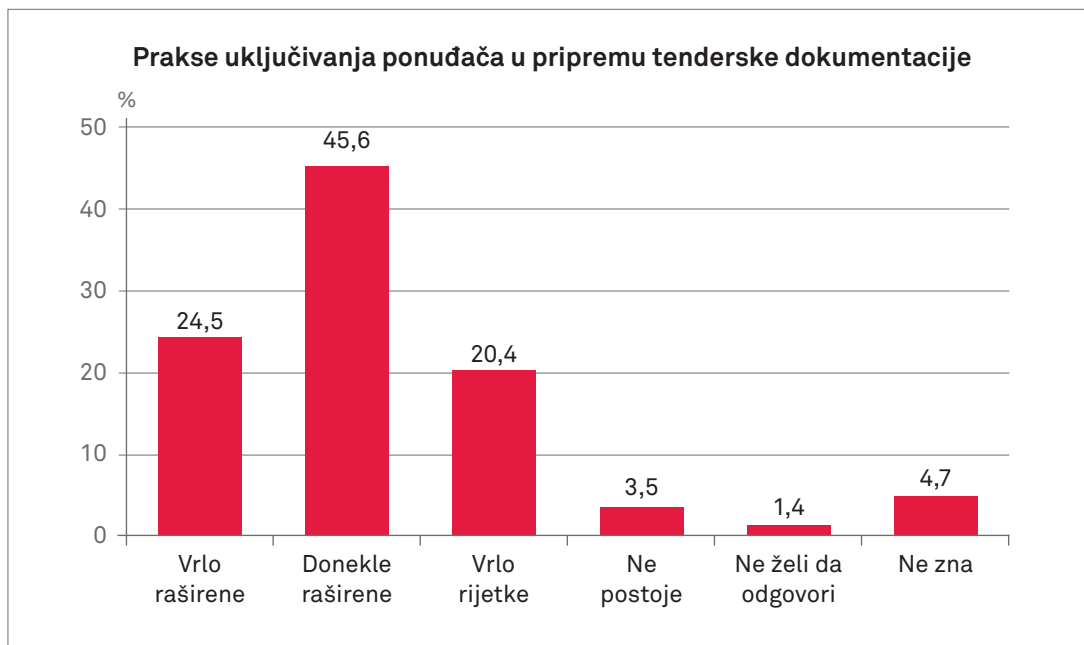
⁴⁷ “Zakon o javnim nabavkama BiH” (2004), član 46, stav 1.

⁴⁸ Ibid, član 45, stav 2.

Grafikon 1. Percepcija raširenosti prakse prilagođavanja specifikacija u postupcima javnih nabavki u BiH (N=511, FtF anketa)



Grafikon 2. Percepcija raširenosti prakse uključivanja ponuđača u pripremu tenderske dokumentacije (N=511, FtF anketa)

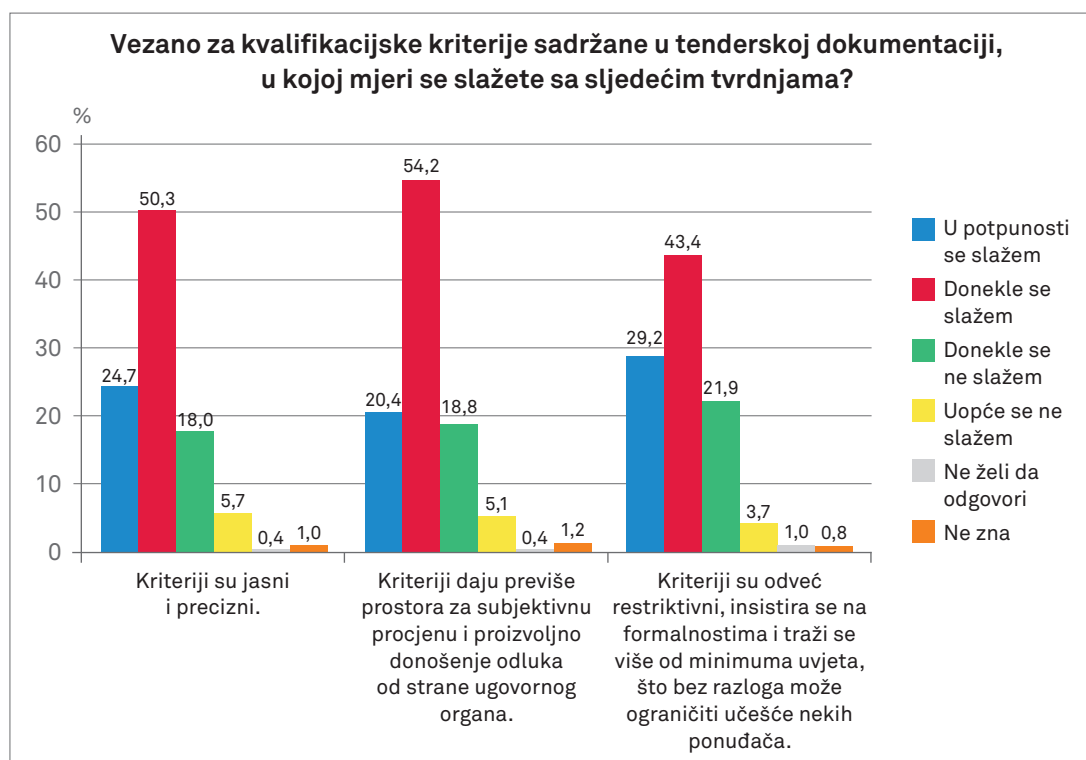


Činjenica da veliki broj ispitanih smatra da se kriteriji i tehničke specifikacije oblikuju prema referencama favoriziranih ponuđača ne predstavlja iznenađenje, imajući u vidu nalaze Ureda za reviziju institucija BiH i Agencije za javne nabavke BiH, koji su kroz redovne kontrole postupaka javnih nabavki zabilježili slučajeve ograničavanja konkurencije prilikom pripreme postupka javne nabavke. U godišnjim izvještajima, ove institucije ukazuju na primjere tenderske dokumentacije u kojima su navedeni suviše precizni tehnički podaci, kao što je određeni tip proizvoda ili čak brend, kojim se pogoduje određenom ponuđaču.⁴⁹ Rezultati ovog istraživanja ukazuju na to da se potencijalno ide i korak dalje u kršenju principa jednakog tretmana, imajući u vidu da veliki broj ispitanika smatra da se određeni ponuđači uključuju u pripremu tenderske dokumentacije.

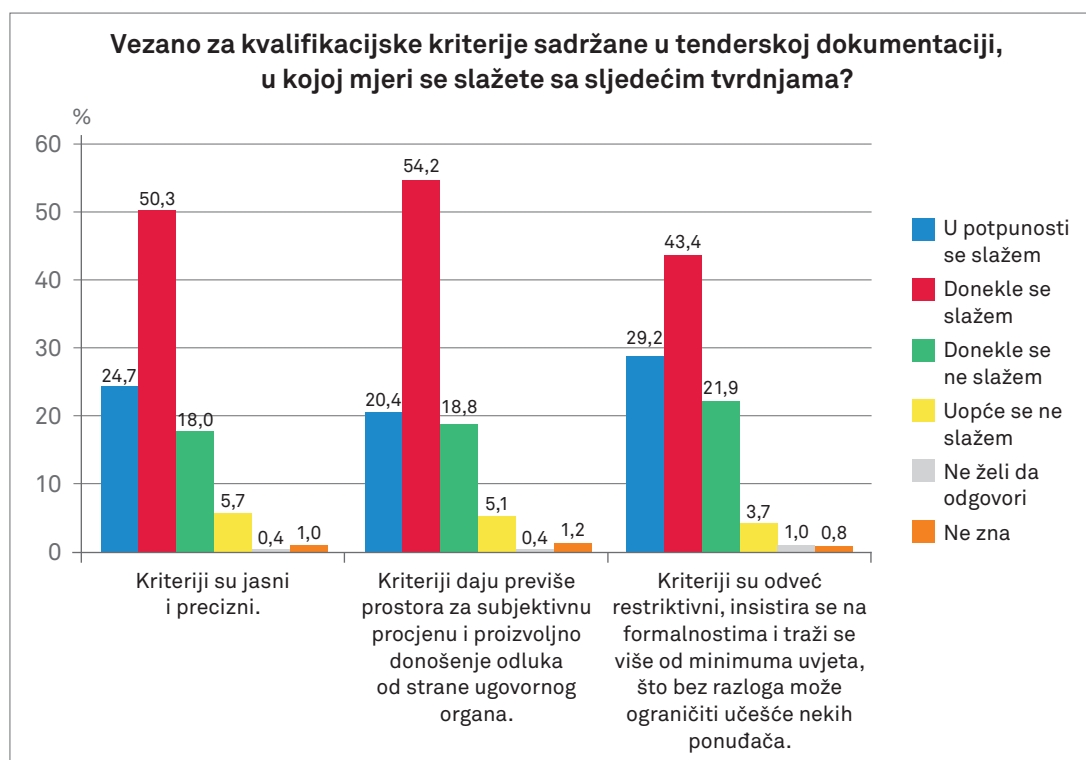
Od predstavnika poslovnog sektora također je zatraženo da na osnovu svog iskustva u javnim nabavkama ocijene ključne elemente tenderske dokumentacije, s aspekta jasnog i preciznog definiranja osnovnih zahtjeva i uvjeta javne nabavke, mogućnosti fleksibilnog tumačenja kriterija i proporcijalnosti između postavljenih uvjeta i vrijednosti nabavke. Većina ispitanika je izjavila da su dijelovi tenderske dokumentacije koji se tiču kvalifikacije ponuđača i određivanja predmeta nabavke dovoljno jasno definirani: 75 posto ispitanika u potpunosti se ili donekle slaže s tvrdnjom da su kvalifikacijski kriteriji jasni i precizni, dok neznatno veći postotak, njih 76,7 posto, smatra da su tehničke specifikacije uglavnom jasne i precizne, sa referencom na relevantne standarde, tehničke propise ili norme (Grafikoni 3 i 4). No, s druge strane, 74,6 posto ispitanika donekle se ili u potpunosti slaže s tvrdnjom da kvalifikacioni kriteriji daju previše prostora ugovornim organima za subjektivnu procjenu i proizvoljno donošenja odluka (Grafikon 3), a značajan broj – 72,6 posto ispitanika – ocijenio je ograničavajućim uvjete za kvalifikaciju ponuđača, s obzirom da se u potpunosti ili donekle slažu sa tvrdnjom da su kvalifikacioni kriteriji odveć restriktivni, gdje se insistira na formalnostima i traži više od minimum uvjeta (Grafikon 3). Istovremeno, 72,8 posto ispitanika smatra da su tehničke specifikacije uglavnom restriktivne jer se insistira na formalnoj primjeni specifičnih standarda, iako postoje rješenja koja na jedan način mogu zadovoljiti postavljene zahtjeve (Grafikon 4).

⁴⁹ Ured za reviziju institucija BiH, Izvještaj za 2012. godinu; Ured za reviziju institucija BiH, Izvještaj za 2013. godinu; Agencija za javne nabavke BiH, Godišnji izvještaj o zaključenim ugovorima u postupcima javnih nabavki u 2012. godini (Banja Luka: Agencija za javne nabavke BiH, 2013); Agencija za javne nabavke BiH, Godišnji izvještaj o zaključenim ugovorima u postupcima javnih nabavki u 2013. godini (Mostar: Agencija za javne nabavke BiH, 2014).

Grafikon 3. Ocjena kvalifikacijskih kriterija sadržanih u tenderskoj dokumentaciji (N=511, FtF anketa)



Grafikon 4. Ocjena tehničkih specifikacija sadržanih u tenderskoj dokumentaciji (N=511, FtF anketa)



Godišnji izvještaji službi za reviziju rada javnog sektora ističu nejasno i neprecizno sastavljanje tenderske dokumentacije kao jedan od ključnih problema u provođenju postupaka javne nabavke.⁵⁰ Prema ovim nalazima, glavni propusti koje ugovorni organi prave prilikom izrade tenderske dokumentacije su navođenje nejasnih kvalifikacionih kriterija, zahtjeva i uvjeta, neadekvatan opis predmeta nabavke ili potrebnih garancija. Kao rezultat ovih propusta, potencijalni ponuđači prisiljeni su tražiti dodatna pojašnjenja, a povećava se mogućnost ulaganja žalbi i poništavanja postupka. Spomenuti izvještaji su time ukazali na propuste koji umanjuju efikasnost provođenja postupka javne nabavke, dok rezultati ovog istraživanja naglašavaju problem limitiranja konkurencije i fleksibilnosti u odlučivanju o izboru najpovoljnijeg ponuđača. Slično zaključcima ranijih analiza,⁵¹ privredni subjekti kao smetnju aktivnoj i pravičnoj konkurenciji vide nerazumne kvalifikacione zahtjeve koji premašuju minimalne uvjete i nesrazmjerni su predmetu ugovora.

4.1.2. Vrste postupka

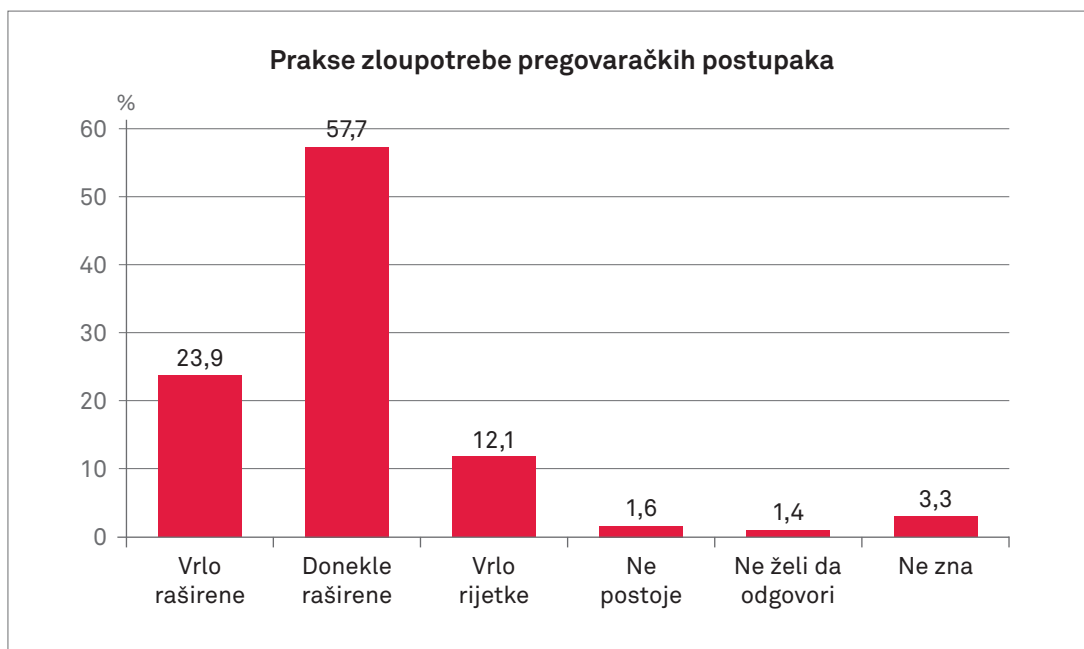
Pregovarački postupak, koji bi se trebao koristiti u rijetkim slučajevima kao naprimjer u uvjetima krajnje hitnosti,⁵² u ovom istraživanju ocijenjen je kao postupak podložan zloupotrebama. Čak 81,6 posto ispitanih smatra da je zloupotreba pregovaračkih postupaka vrlo ili donekle raširena pojava u javnim nabavkama u BiH (Grafikon 5). Na pitanje da li su raširene zloupotrebe vanrednih okolnosti kako bi se opravdalo korištenje hitnih ili postupaka koji ne dozvoljavaju konkurenciju, 71 posto ispitanih odgovorilo je potvrdno (Grafikon 6).

⁵⁰ Ured za reviziju institucija BiH, Izvještaj za 2012. godinu; Ured za reviziju institucija BiH, Izvještaj za 2013. godinu; Agencija za javne nabavke BiH, Izvještaj o monitoringu postupaka javne nabavke za 2012; Agencija za javne nabavke BiH, Izvještaj o monitoringu postupaka javne nabavke za 2013. godinu; Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske, Izvještaj o reviziji Konsolidovanog godišnjeg finansijskog izvještaja za korisnike budžeta Republike Srpske za 2012, str. 17.

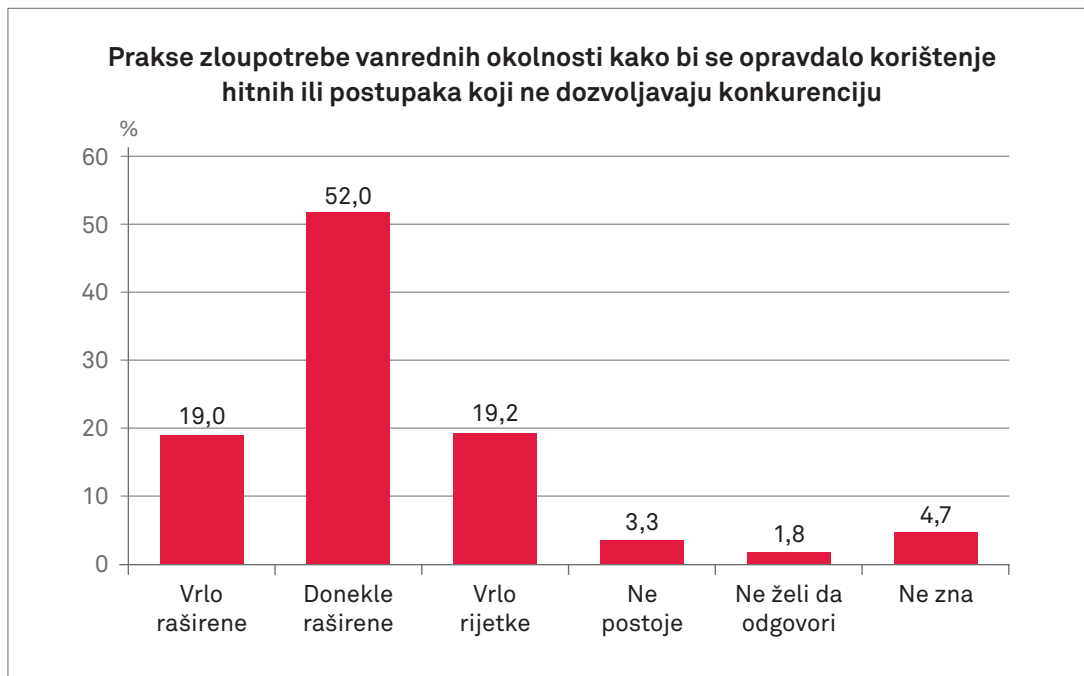
⁵¹ Agencija za javne nabavke, Izvještaj o monitoringu postupaka javnih nabavki za 2012, str. 10.

⁵² U novom Zakonu o javnim nabavkama, za razliku od prošlog, dosta detaljnije su objašnjeni posebni uvjeti pod kojim ugovorni organi mogu primijeniti pregovarački postupak bez objave obavještenja prilikom nabavke roba, usluga i radova. "Zakon o javnim nabavkama" (2014), članovi 22, 23, 24.

Grafikon 5. Percepcija raširenosti prakse zloupotrebe pregovaračkih postupaka u postupcima javnih nabavki u BiH (N=511, FtF anketa)



Grafikon 6. Percepcija raširenosti prakse zloupotrebe vanrednih okolnosti u postupcima javnih nabavki u BiH (N=511, FtF anketa)



Izveštaji nadležnih institucija i nevladinih organizacija u proteklih nekoliko godina upozoravaju da se vrijednost zaključenih ugovora sklopljenih na osnovu otvorenog postupka iz godine u godinu smanjuje. U prilog toj tvrdnji govore i rezultati istraživanja UG Tender o broju otvorenih postupaka, objavljenih u *Službenom glasniku BiH*, kojih je tokom 2012. godine bilo 6376, što u poređenju sa brojem otvorenih postupaka ranijih godina predstavlja značajno smanjenje udjela otvorenih postupaka u strukturi ukupno provedenih javnih nabavki. Poređenja radi, broj oglašanih otvorenih postupaka u 2008. godini bio je 9074, 2009. taj broj je iznosio 7174, 2010. oglašeno je 7148 otvorenih postupaka.⁵³

Posebnu zabrinutost izazvala je visoka vrijednost ugovora sklopljenih na osnovu pregovaračkog postupka bez objave obavještenja, koji predstavlja postupak sa smanjenim nivoom transparentnosti. Od ukupne vrijednosti javne nabavke tokom 2012. godine, 55,78 posto obuhvataju ugovori sklopljeni na osnovu pregovaračkog postupka bez objavljivanja obavještenja,⁵⁴ a trend povećanja vrijednosti sklapanja ugovora u pregovaračkom postupku bez objavljivanja obavještenja nastavio se i u 2013. godini.⁵⁵ Agencija za javne nabavke BiH u izvještaju posvećenom analizi upotrebe pregovaračkog postupka bez objave navodi da je velika vrijednost ugovora na osnovu ove vrste postupka nastala kao posljedica nabavki između povezanih preduzeća, kao što su elektroprivrede koje za proizvodnju struje nabavljaju ugalj od rudnika. Također, ovi ugovorni organi tek u posljednjih nekoliko godina počeli su dostavljati izvještaje za ove vrste nabavki, jer su smatrali da takve nabavke predstavljaju izuzetak. Uz to, jedan od razloga koji je doveo do povećanja vrijednosti pregovaračkog postupka je i to što se svi prirodni i zakonski monopoli u WisPPA sistem (informacioni sistem za dostavu izvještaja o provedenim postupcima javnih nabavki) unose kao pregovarački postupak bez objave.⁵⁶

Ipak, revizijom na različitim nivoima vlasti utvrđeno je da su pojedini ugovorni organi provodili pregovarački postupak bez objave obavještenja pod izgovorom hitnosti nabavke, da bi se kasnije ustanovilo da nisu ispunjeni uvjeti koji bi opravdali primjenu te vrste postupka.⁵⁷ Također, prema godišnjem izvještaju o

⁵³ Nema podataka za 2011. godinu. Tender, *Rezultati provođenja javnih nabavki za četvrti kvartal i ukupan period 2012. godine*, str. 5.

⁵⁴ Agencija za javne nabavke BiH, Godišnji izvještaj o zaključenim ugovorima u postupcima javnih nabavki u 2012. godini, str. 6.

⁵⁵ Agencija za javne nabavke BiH, Godišnji izvještaj o zaključenim ugovorima u postupcima javnih nabavki u 2013. godini.

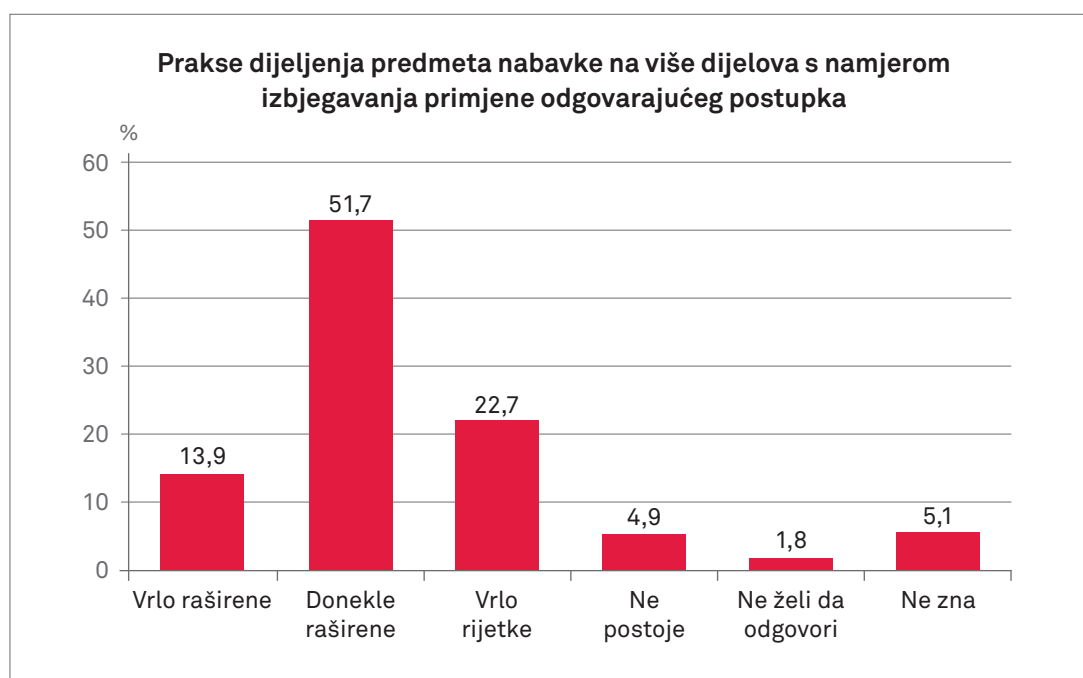
⁵⁶ Izostaju podaci o ukupnom broju pregovaračkih postupaka koji se provode bez objave na godišnjem nivou. Agencija za javne nabavke, *Analiza pregovaračkog postupka bez objavljivanja obavještenja o nabavci za period 01. 01. - 31. 08. 2013. godine* (Sarajevo: Agencija za javne nabavke BiH, 2013), str. 8.

⁵⁷ Agencija za javne nabavke BiH, *Izvještaj o monitoringu postupaka javnih nabavki za 2013*, str. 9. Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske, *Izvještaj o reviziji Konsolidovanog godišnjeg finansijskog izvještaja za korisnike budžeta Republike Srpske za period 01. 01. do 31. 12. 2012. godine*, str. 17.

zaključenim ugovorima u postupcima javnih nabavki u BiH za 2013. godinu, broj pregovaračkih postupaka bez objave bio je 4113, u odnosu na 3856 provedenih otvorenih postupaka.⁵⁸

Kada je riječ o odabiru odgovarajućeg postupka, ugovornim organima nije dozvoljeno da dijele predmet nabavke kako bi umjesto otvorenog postupka proveli drugi, manje transparentan postupak javne nabavke, kao što je konkurentski zahtjev ili direktni sporazum. Od ukupno 511 ispitanika, predstavnika poslovnog sektora, njih 65,6 posto smatra da je dijeljenje predmeta nabavke na više dijelova s namjerom izbjegavanja primjene odgovarajućeg postupka vrlo raširena ili donekle raširena pojava u postupcima javnih nabavki u BiH (Grafikon 7).

Grafikon 7. Percepcija raširenosti prakse dijeljenja nabavke na više dijelova (N=511, FtF anketa)



Povećanju broja konkurentskih zahtjeva i direktnih sporazuma, prema dosadašnjim analizama, doprinijela je izmjena Zakona o javnim nabavkama iz 2009. godine kojom je omogućeno povećanje vrijednosti javne nabavke koja se može provoditi postupcima sa ograničenom transparentnošću.⁵⁹ Prema ovoj izmjeni, nabavke roba i usluga ispod 50.000 KM, umjesto ranijih 30.000, te

⁵⁸ Neophodno je spomenuti da ovi podaci ne reflektiraju sve postupke javnih nabavki, budući da 1431 ugovorni organ izvještava Agenciju kroz WisPPA softver, a prema procjenama Agencije, ugovornih organa ima preko 2000. Agencija za javne nabavke BiH, Godišnji izvještaj o zaključenim ugovorima u postupcima javnih nabavki u 2013. godini, str. 8.

⁵⁹ Fond otvoreno društvo BiH, Procjena rizika od korupcije u javnim nabavkama, str. 12.

nabavke radova ispod 80.000 umjesto ranijih 60.000, mogu se provoditi putem konkurentskog zahtjeva bez obaveze javnog objavljivanja.⁶⁰ Istom izmjenom omogućeno je ugovornim organima da za nabavke u vrijednosti do 6.000 KM, umjesto ranijih 3.000 KM, mogu provoditi postupak direktnog sporazuma. Kako se navodi u ranijim analizama, povećanje cenzusa za primjenu postupaka za nabavke manje vrijednosti pogoduje praksi dijeljenja predmeta javnih nabavki.⁶¹

Pored toga, izrada tenderske dokumentacije može biti podložna zloupotrebama ukoliko su kriteriji za kvalifikaciju i bodovanje skrojeni tako da ograničavaju konkurenciju među kandidatima. Stoga, odgovori ispitanika koji smatraju da se kriteriji prilagođavaju određenim ponuđačima upućuju na postojanje propusta u primjeni zakona u predtenderskoj fazi, koji mogu odrediti sami ishod postupka i prije nego on bude otvoren za takmičenje.

4.2. Tenderska faza

Tenderska faza provođenja postupka javne nabavke označava fazu u kojoj se vrši izbor najpovoljnijeg ponuđača, a obuhvata objavu obavještenja o javnoj nabavci, prikupljanje i evaluaciju ponuda, te dodjelu ugovora.⁶² Zakon o javnim nabavkama BiH propisuje da se sva obavještenja o javnoj nabavci, dodjeli ugovora ili poništenju poziva objavljuju u Službenom glasniku BiH i na web stranici javnih nabavki, a mogu se objaviti u drugim medijima kao što su novine, TV ili druge web stranice.⁶³ Obavještenje o javnoj nabavci treba da sadrži osnovne informacije o bitnim elementima tenderske dokumentacije, na osnovu kojih potencijalni ponuđači mogu donijeti odluku o tome da li da dostave ponudu ili ne.⁶⁴ Nakon objave obavještenja o javnoj nabavci, ugovorni organ dužan je na zahtjev zainteresiranih subjekata dostaviti tendersku dokumentaciju u kojoj su navedene potpune informacije o uvjetima ugovora i postupku dodjele ugovora, uključujući obavještenje o nabavci, poziv za dostavu ponuda, tehničke specifikacije, kriterije za kvalifikaciju i dodjelu ugovora i druge relevantne dokumente i objašnjenja.⁶⁵ Princip transparentnosti nalaže da tenderska dokumentacija bude lako dostupna

⁶⁰ "Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama BiH", *Službeni glasnik BiH* 12/09, član 6.

⁶¹ Tender, *Rezultati provođenja javnih nabavki za četvrti kvartal i ukupan period 2012. godine*, str. 5.

⁶² Prema novom ZJN svaki ugovorni organ dužan je definirati pet ključnih elemenata koji moraju biti dio odluke o pokretanju postupka: 1) zakonska osnova za provođenje postupka javne nabavke; 2) predmet javne nabavke; 3) procijenjena vrijednost javne nabavke; 4) izvor finansiranja; 5) vrsta postupka javne nabavke. "Zakon o javnim nabavkama BiH" (2014), čl. 18.

⁶³ "Zakon o javnim nabavkama BiH" (2004), član 20.

⁶⁴ Ibid, član 19.

⁶⁵ Ibid, član 2, stav 17.

korisnicima, u ovom slučaju potencijalnim ponuđačima. U tom smislu, novčana naknada za tendersku dokumentaciju može uključivati samo cijenu kopiranja i dostavljanja dokumentacije,⁶⁶ jer bi u suprotnom veći troškovi otkupa mogli ograničiti broj ponuda.

Obavještenja o javnim nabavkama od 1. septembra 2011. godine objavljuju se *online*, što predstavlja značaj pomak kada je u pitanju dostupnost informacija u ovom domenu. Informacijski sistem za elektronsku objavu obavještenja u postupcima javnih nabavki (Go-Procure) omogućava ugovornim organima *online* pripremu i objavu javnih poziva u postupcima nabavke roba, usluga ili radova. Nakon godinu dana od pokretanja portala javnih nabavki, prema Agenciji za javne nabavke, 95 posto ugovornih organa koristilo je elektronsku objavu u Go-Procure sistemu.⁶⁷ Obavještenja se paralelno objavljuju i u štampanom obliku, u *Službenom glasniku BiH*. Istovremeno, na portalu javnih nabavki još uvijek se ne objavljuje tenderska dokumentacija, iako je takva mogućnost predviđena zakonom.⁶⁸

Nakon isteka javnog poziva, komisija za nabavke koju imenuje ugovorni organ javno otvara ponude kandidata i ocjenjuje ih na osnovu kriterija navedenih u tenderskoj dokumentaciji.⁶⁹ Ugovori se dodjeljuju na osnovu jednog od dva kriterija: najniže cijene tehnički prihvatljive ponude i ekonomski najpovoljnije ponude u kojoj se osim cijene, uzimaju u obzir i drugi podkriteriji kao što su naprimjer kvalitet, tehnička sposobnost, funkcionalne i ekološke karakteristike, ekonomičnost, operativni troškovi, postprodajni servis i tehnička pomoć, period isporuke i slično.⁷⁰ Prilikom provođenja postupka javne nabavke, ugovorni organi dužni su napraviti jasnu razliku između kriterija za odabir ponuđača, koji se odnose na kvalificiranost ponuđača da izvrše ugovor, i kriterija za dodjelu ugovora koji se odnose na ponudu ponuđača.⁷¹ Osim plaćanja tenderske dokumentacije, kompanije koje učestvuju u javnim nabavkama izložene su dodatnim troškovima nastalim zbog potrebe dostavljanja dokumentacije kojom se dokazuje sposobnost ponuđača za izvršenje ugovora.

Nakon odluke o dodjeli ugovora najpovoljnijem ponuđaču, Zakon o javnim nabavkama u BiH omogućava privrednim subjektima da se žale ukoliko smatraju da je ugovorni organ u postupku dodjele ugovora prekršio jednu ili više odredbi ovog zakona i/ili podzakonskih akata.⁷² Pravna zaštita ekonomskih operatera

⁶⁶ Ibid, član 18, stav 4.

⁶⁷ Agencija za javne nabavke BiH, Godišnji izvještaj o zaključenim ugovorima u postupcima javnih nabavki u 2012. godini, str. 42.

⁶⁸ "Zakon o javnim nabavkama BiH" (2004), član 18, stav 2.

⁶⁹ Ibid, član 44.

⁷⁰ Ibid, član 34.

⁷¹ Agencija za javne nabavke BiH, Izvještaj o monitoringu postupaka javnih nabavki za 2013. godini, str. 6.

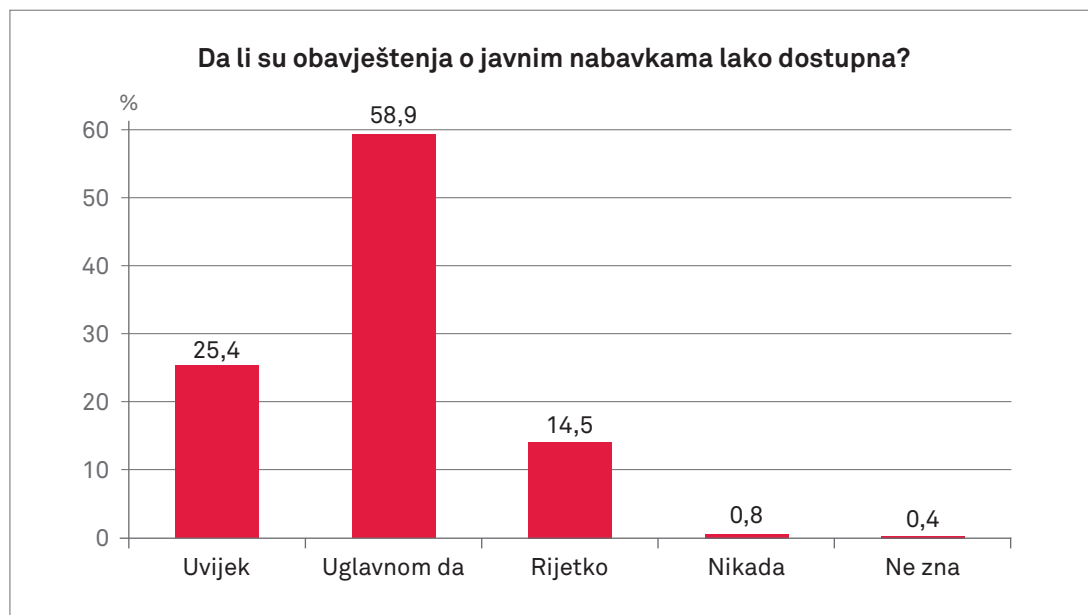
⁷² "Zakon o javnim nabavkama" (2004), članovi 50, 51, 52.

ostvaruje se kroz trostepeni žalbeni postupak. U prvoj fazi, prigovor se dostavlja ugovornom organu koji je proveo postupak javne nabavke, a koji je prema mišljenju ponuđača prekršio odredbe zakona. Ako ugovorni organ odbije prigovor, ponuđač ima pravo da pokrene žalbeni postupak pred Uredom za razmatranje žalbi (URŽ) kao drugostepenom organu. Protiv odluka URŽ-a BiH može se podnijeti tužba u upravnom sporu pred Sudom Bosne i Hercegovine, koji potom donosi konačnu odluku.⁷³

4.2.1. Obavještenja o javnoj nabavci

Obavještenja o javnim nabavkama lako su dostupna, što je potvrdilo 84,3 posto ispitanika koji su učestvovali u istraživanju. Istovremeno, 14,5 posto ispitanika navelo je da je rijetkost da su javni pozivi za dostavu ponuda lako dostupni.

Grafikon 8. Ocjena dostupnosti obavještenja o javnim nabavkama
(N=511, FtF anketa)



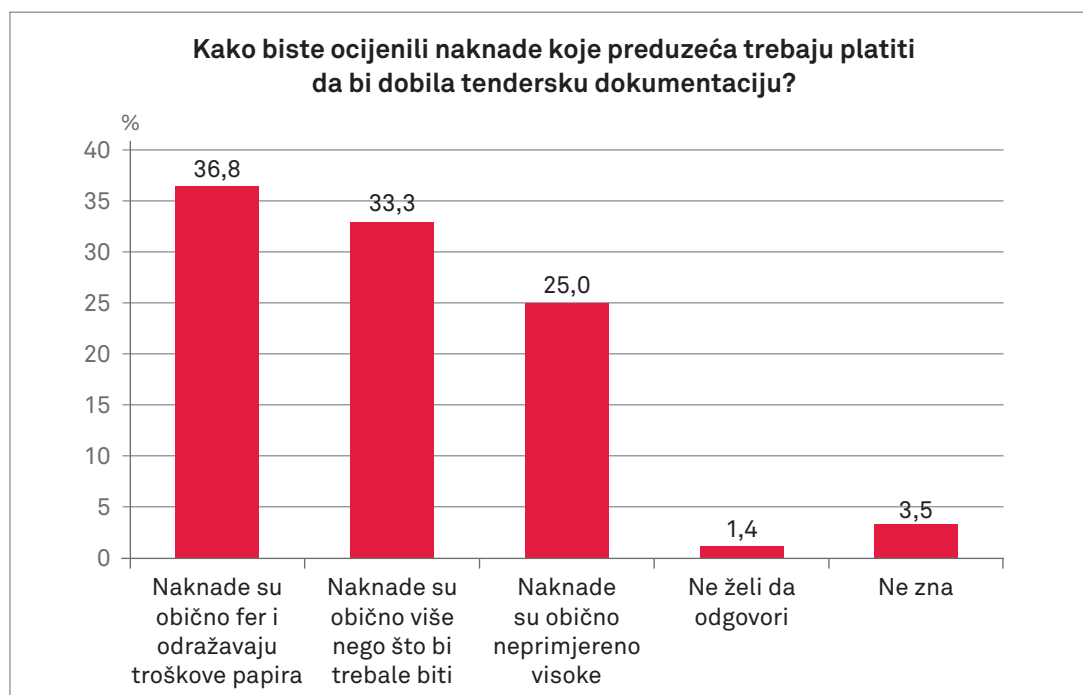
Istraživanje je pokazalo da su službeni glasnici i dalje dominantan izvor informacija o postupcima javne nabavke (62,04 posto). Na drugom mjestu nalaze se mediji, uključujući novine i internet portale (36,80 posto), a treći izvor informiranja je službeni web portal javnih nabavki (32,30 posto). Službene web stranice ugovornih organa najmanje su zastupljene kao mjesto gdje se privatne kompanije informiraju o javnim nabavkama – što je istaklo 28,80 posto ispitanika (pogledati Aneks 2).⁷⁴

⁷³ Ibid, član 52.

⁷⁴ Ispitanicima je ponuđena mogućnost davanja više odgovora na ovo pitanje.

Kada je u pitanju cijena otkupa tenderske dokumentacije, stav četvrtine ispitanika jeste da su naknade za tendersku dokumentaciju neprimjereno visoke, dok 33,3 posto njih smatra da su naknade više nego što bi trebale biti, a 36,8 posto ispitanika smatra da su naknade fer i da održavaju troškove umnožavanja (Grafikon 9).

Grafikon 9. Ocjena naknada za tendersku dokumentaciju (N=511, FtF anketa)



Visoka cijena tenderske dokumentacije ocijenjena je kao značajna prepreka za ravnopravno učešće u javnim nabavkama u skoro svim dosadašnjim analizama i izvještajima. Ova praksa destimulativno djeluje na ponuđače, a posebno na mala i srednja preduzeća koja nisu u prilici da plate visoku cijenu tenderske dokumentacije, čime im je otežano, a u nekim slučajevima i onemogućeno, učešće u postupku javne nabavke.⁷⁵ Prema monitoring izvještajima Agencije za javne nabavke BiH, najveći broj grešaka koje je Agencija evidentirala u okviru monitoringa postupaka javnih nabavki tokom 2013. godine odnosio se na visoku cijenu tenderske dokumentacije.⁷⁶

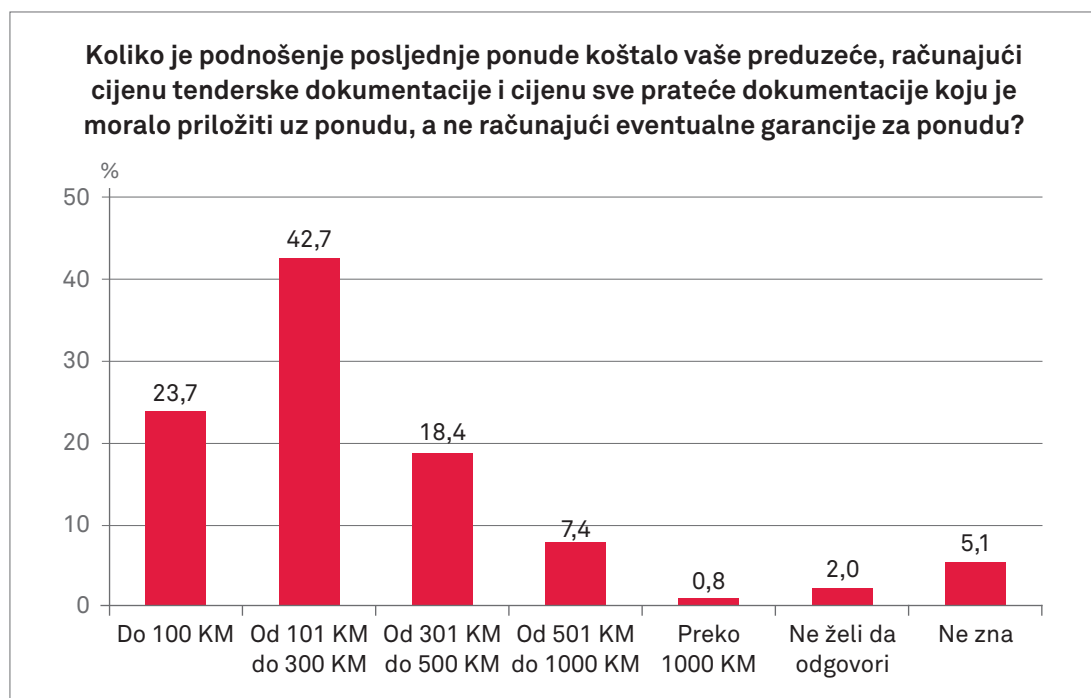
⁷⁵ Agencija za javne nabavke BiH, Izvještaj o monitoringu postupaka javnih nabavki u 2012. godini; Fond otvoreno društvo BiH, Procjena rizika od korupcije u javnim nabavkama.

⁷⁶ Agencija za javne nabavke BiH, Izvještaj o monitoringu postupaka javnih nabavki u 2013. godini, str. 10.

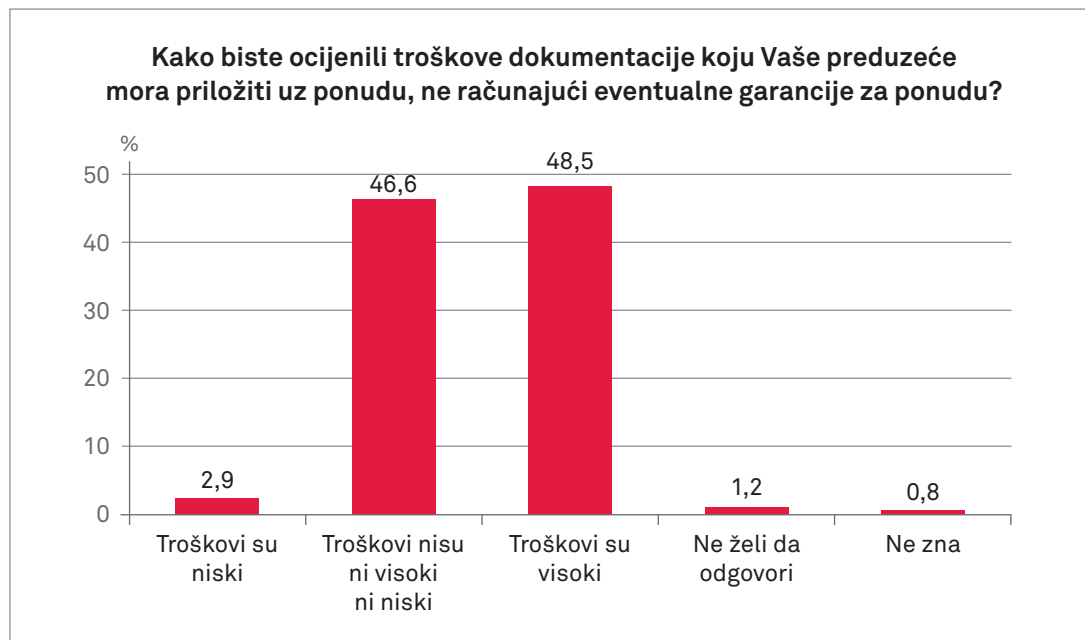
4.2.2. Priprema ponuda

Govoreći o iskustvu pripreme ponude, 42,7 posto ispitanika navelo je da je cijena podnošenja posljednje ponude, uključujući cijenu tenderske dokumentacije i prateće dokumentacije uz ponudu, iznosila od 101 do 300 KM. Nadalje, 23,7 posto ispitanika odgovorilo je da ih je podnošenje ponude koštalo do 100 KM, dok je 18,4 ispitanih potvrdilo da je ta cijena iznosila od 301 do 500 KM (Grafikon 10). Skoro polovina ispitanika, tačnije 48,5 posto, koji su učestvovali u istraživanju odgovorili su da su troškovi dostavljanja dokumentacije uz ponudu visoki, dok 46,6 posto ispitanih smatra da troškovi nisu ni visoki, ni niski (Grafikon 11).

Grafikon 10. Cijena podnošenja ponude (N=511, FtF anketa)



Grafikon 11. Ocjena cijene dostave dokumentacije uz ponudu (N=511, FtF anketa)



Visoki troškovi koji nastaju prilikom podnošenja ponuda, prema ocjeni stručnjaka SIGMA programa, nastali su kao rezultat rigidne interpretacije zakona, prema kojoj su ponuđači dužni dostaviti sve dokumente u originalu ili ovjerenj kopiji.⁷⁷ Kao posljedica ovakvog birokratskog pristupa, ponude se odbijaju zbog formalnih razloga, a pri tom se zanemaruje ekonomska vrijednost ponude.⁷⁸ Ovaj problem trebao bi biti prevaziđen primjenom novog Zakona o javnim nabavkama koji propisuje da ponuđači dostavljaju ovjerenu izjavu kojom dokazuju da ispunjavaju postavljene uvjete, a samo odabrani ponuđač potkrjepljuje izjavu dokumentacijom.⁷⁹

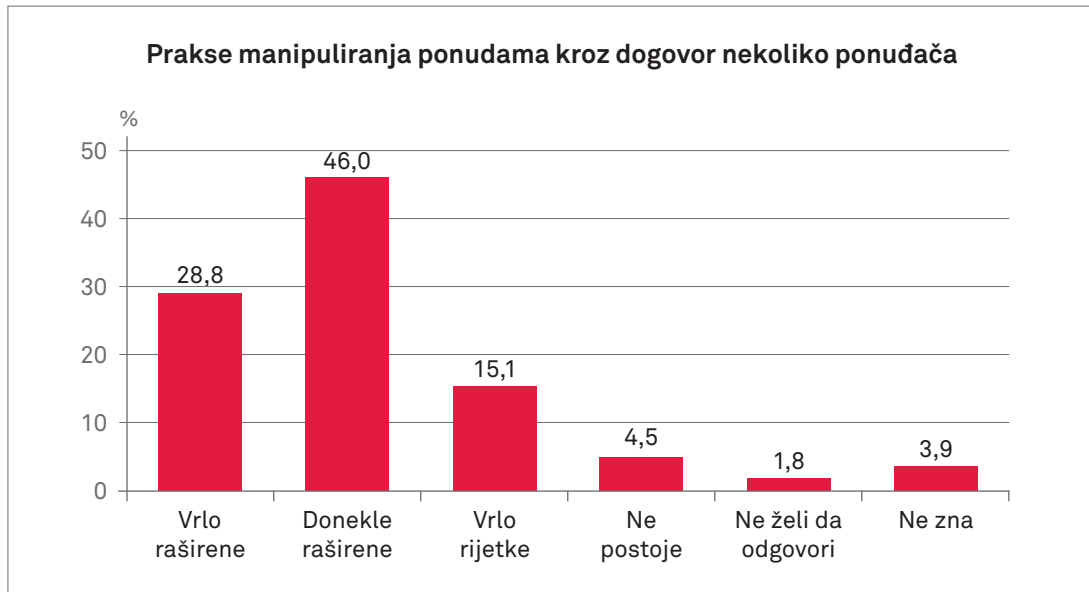
Osim ugovornih organa i privatne su kompanije dužne pridržavati se pravila kojim se osigurava konkurencija među kandidatima. Zbog toga, jedno od pitanja u istraživanju odnosilo se na moguće manipulacije ponuda u javnim nabavkama putem nedozvoljenog dogovaranja ponuđača, a rezultati su pokazali da čak 74,8 posto ispitanika smatra da je ova praksa vrlo ili donekle raširena u BiH (Grafikon 12).

⁷⁷ Fond otvoreno društvo BiH, *Procjena rizika od korupcije u javnim nabavkama*; SIGMA, *Bosnia and Herzegovina: Public Procurement Assessment*.

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ "Zakon o javnim nabavkama BiH" (2014).

Grafikon 12. Percepcija raširenosti pojave manipuliranja ponudama kroz dogovor nekoliko ponuđača (N=511, FtF anketa)



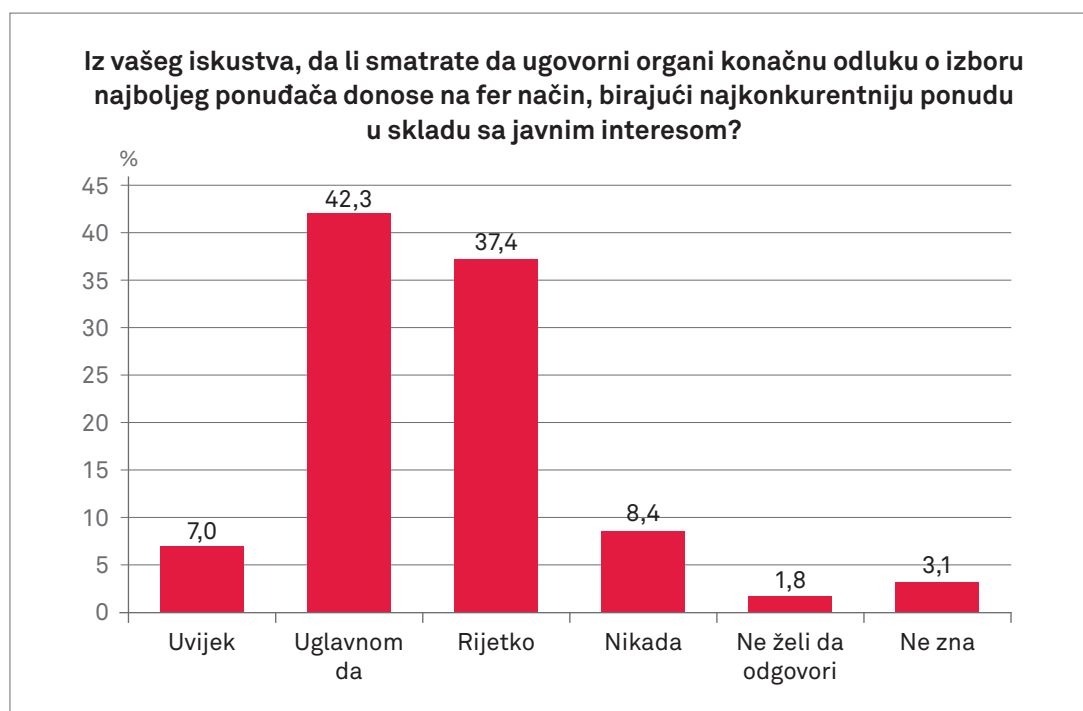
Dosadašnja istraživanja uglavnom nisu tretirala aspekt manipuliranja tendera putem udruživanja ponuđača, unatoč ocjeni eksperata da takva praksa predstavlja ozbiljnu prijetnju efikasnom trošenju javnih sredstava, jer kartelska udruživanja imaju za cilj eliminiranje konkurencije i povećanje cijene koju javni sektor plaća za nabavke roba, usluga ili radova.⁸⁰

4.2.3. Odabir najpovoljnijeg ponuđača

Prema rezultatima ovog istraživanja, ispitanici imaju uglavnom podijeljena mišljenja o ispravnosti i utemeljenosti odluka ugovornih organa o izboru najpovoljnijeg ponuđača. Polovina ispitanika (49,3 posto) odgovorila je da se odluke o najboljem ponuđaču uvijek ili uglavnom donose na fer način, birajući najkonkurentniju ponudu u skladu s javnim interesom, dok je 45,8 ispitanih navelo da se to rijetko ili nikada ne dešava (Grafikon 13).

⁸⁰ Postoji više pojavnih oblika nedozvoljenog udruživanja: podnošenje fiktivnih, nekompetitivnih ponuda koje će pogodovati izboru jednog od ponuđača iz kartela, povlačenje učešća u javnim nabavkama u cilju naizmjeničnog dobivanja ugovora, međusobna podjela tržišta i sl. Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), *Detecting Bid-rigging in Public Procurement* (Paris: OECD), str. 5.

Grafikon 13. Ocjena načina donošenja odluka o izboru ponuđača
(N=511, FtF anketa)



Kriterij po kojem se ponude biraju isključivo na bazi najniže cijene, prema ocjenama predstavnika poslovne zajednice u BiH, ima brojna ograničenja, u prvom redu zbog toga što se elementi kao što su kvaliteta ponude i dugoročna isplativost ne uzimaju u razmatranje.⁸¹ Također, kada se kao kriterij za dodjelu ugovora koristi najniža cijena, pojavljuje se rizik od dostavljanja ponuda sa neprirodno niskim cijenama, što može dovesti do nižeg kvaliteta isporučene usluge ili isplate dodatnih sredstava tokom realizacije ugovora.⁸²

Kada je u pitanju odabir na osnovu ekonomski najpovoljnije ponude, ugovorni organ odlučuje koji će od podkriterija koristiti u konkretnom postupku, a u zavisnosti od veličine i vrste nabavke. Ti podkriteriji moraju biti bazirani na preciznim instrukcijama o načinu ocjenjivanja ponuda. U protivnom, primjena nemjerljivih i nejasnih kriterija može stvoriti uvjete koji će pogodovati favoriziranom ponuđaču. U tom kontekstu, izvještaji organizacije Transparency International BiH upozoravaju da sloboda u odabiru podkriterija ugovornim organima ostavlja prostor za zloupotrebe, kao što su postavljanje podkriterija koji favorizira jednog ponuđača, subjektivno dodjeljivanje bodova ili propisivanje podkriterija koji ne

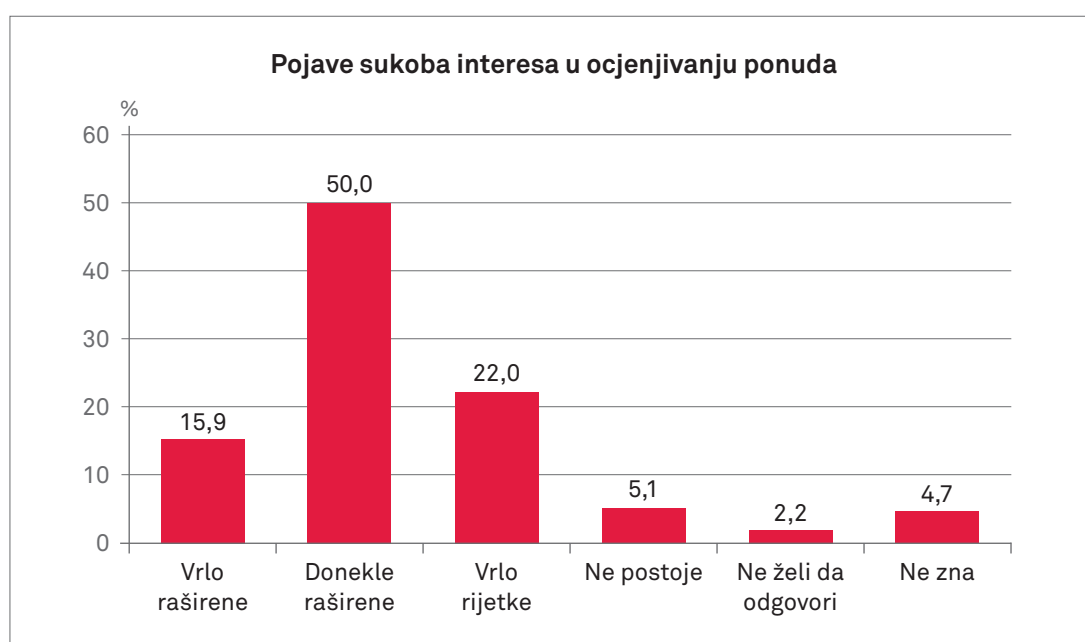
⁸¹ SIGMA, *Public Procurement Assessment in Bosnia and Herzegovina*, str. 4. Ovaj stav također su ponovili predstavnici udruženja poslodavaca i privrednih komora BiH na okruglom stolu o javnim nabavkama koji je Analitika organizirala u novembru 2014. godine.

⁸² Ibid, str. 4.

odgovaraju vrsti i veličini određene nabavke.⁸³ Prema ocjeni eksperata SIGMA-e, poseban oprez potreban je prilikom definiranja podkriterija na osnovu kojih se ocjenjuje kvalitet izvedbe.⁸⁴

Odgovori privrednika ukazuju i na potencijalno prisustvo sukoba interesa prilikom ocjenjivanja ponuda. Tako 65,9 posto ispitanih smatra da je sukob interesa u ocjenjivanju ponuda vrlo i donekle raširena pojava u javnim nabavkama u BiH, dok 27,1 posto ispitanih smatra da su takve prakse vrlo rijetke ili ne postoje (Grafikon 14).

Grafikon 14. Percepcija raširenosti pojave sukoba interesa u ocjenjivanju ponuda (N=511, FtF anketa)



Sukob interesa, kako se navodi u izvještajima revizije i analizama eksperata, može nastati i uslijed nepostojanja pravila o odvajanju odgovornosti za različite faze provedbe javne nabavke. Tako se u praksi dešava da članovi komisije koji ocjenjuju ponude ujedno i pripremaju tendersku dokumentaciju (uključujući tehničke specifikacije) te sklapaju ugovore sa odabranim ponuđačem, iako ove dužnosti nisu spojive te mogu voditi sukobu interesa.⁸⁵ Pored toga što može biti izazvan istovremenim vršenjem više funkcija u postupku javne nabavke, sukob

⁸³ Transparency International BiH, *National Integrity System Assessment*, str. 105; Rokvić, *Analiza stanja u oblasti javnih nabavki u Bosni i Hercegovini s preporukama za dalje akcije*, str. 9.

⁸⁴ SIGMA, *Public Procurement Assessment in Bosnia and Herzegovina*, str. 18.

⁸⁵ Ured za reviziju institucija BiH, *Izvještaj za 2012*, str. 80, str. 94. Transparency International BiH i Rokvić, *Analiza stanja u oblasti javnih nabavki u Bosni i Hercegovini s preporukama za dalje akcije*, str. 12.

interesa može biti i rezultat dugotrajnog, višegodišnjeg vršenja iste funkcije. Uredi za reviziju u svojim izvještajima u proteklih nekoliko godina problematizirali su dugogodišnji rad komisija u istom sastavu, kao i dugogodišnje poslovanje s istim dobavljačima, što može upućivati na postojanje korupcije i povlaštenog statusa određenih dobavljača.⁸⁶

Osiguranje transparentnosti i objektivnosti u donošenju odluka o izboru ponuđača podrazumijeva da ugovorni organ informaciju o dodjeli ugovora najboljem ponuđaču prosljeđuje svim ponuđačima zajedno s obrazloženjem razloga takvog izbora.⁸⁷ Ovo istraživanje ukazuje na potencijalno visok stepen usaglašenosti prakse s ovom odredbom – 81,5 posto ispitanih⁸⁸ odgovorilo je da su u slučajevima kada je njihova ponuda odbijena, uvijek ili uglavnom dobili obavještenje u kojem su navedeni razlozi zbog kojeg je ugovor dodijeljen drugom ponuđaču, uključujući i ocjenu prema kriterijima iz tenderske dokumentacije (pogledati Aneks 2).

4.2.4. Žalbeni postupak

Pravo na žalbu imaju svi potencijalni i stvarni sudionici u postupku javne nabavke, no od 2013. godine naknade za podnošenje žalbi značajno su pooštrene.⁸⁹ Mišljenje 38,4 posto ispitanika jeste da naknade uopće ne treba da postoje, a 30,5 posto ispitanih smatra da su propisani iznosi previsoki, dok nešto manje od jedne petine ocjenjuje propisane iznose adekvatnim (Grafikon 15).

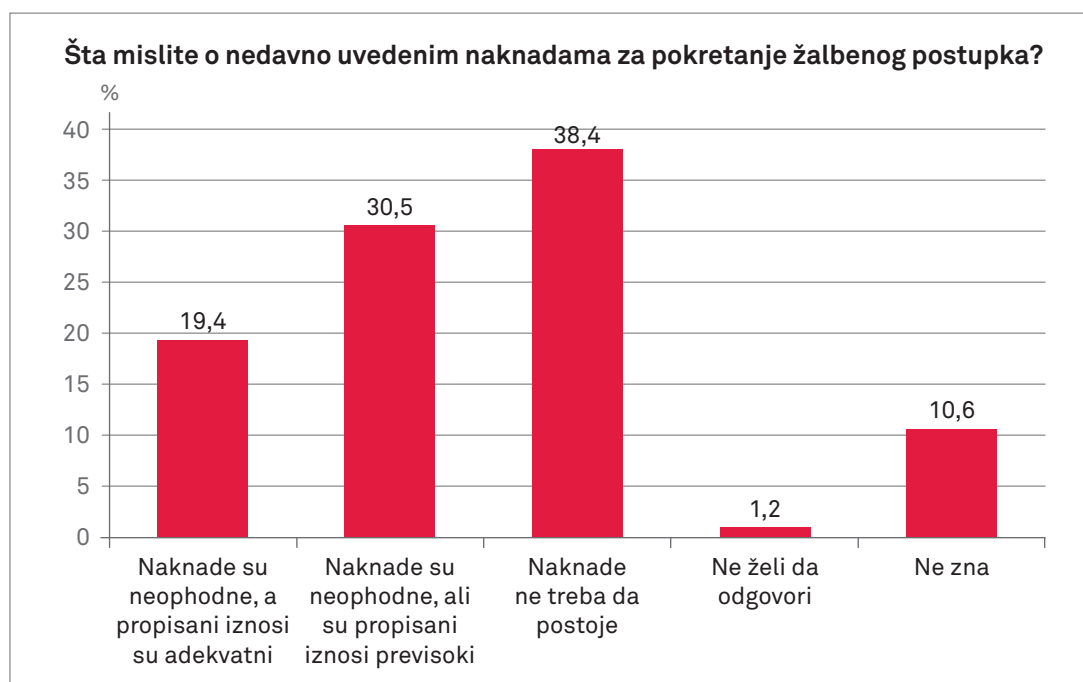
⁸⁶ Ured za reviziju institucija BiH, Izvještaj za 2013, str. 94-95.

⁸⁷ "Zakon o javnim nabavkama BiH" (2004), član 33.

⁸⁸ Na ovo pitanje je odgovorilo 488 ispitanika koji su u prethodno odgovorili da su obavješteni da je njihova ponuda odbijena.

⁸⁹ Prema izmjenama zakona, u zavisnosti od visine javne nabavke, iznosile su od 500 KM do 25.000 KM. Prema novom Zakonu o javnim nabavkama iz 2014. godine, iznosi su smanjeni i kreću se u rasponu od 500 do 10.000 KM. "Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama BiH", *Službeni glasnik BiH* 87/13, član 50 b, "Zakon o javnim nabavkama" (2014), čl. 108. U momentu provođenja ankete, na snazi su bile povećane naknade, u skladu sa izmjenama Zakona iz 2013. godine.

Grafikon 15. Mišljenje ispitanika o naknadama za pokretanje žalbenog postupka
(N=511, FtF anketa)



Drastično povećanje naknada nastalo je kao rezultat napora da se smanji broj neosnovanih žalbi koje su usporavale realizaciju projekata od javnog interesa. Ipak, prema mišljenju nevladinog i poslovnog sektora, adekvatan balans između neopravdanih žalbi i legitimne pravne zaštite ipak nije postignut.⁹⁰ U prilog toj činjenici govori i praksa u susjednim ili zemljama Evropske unije gdje su naknade dvostruko manje od onih propisanih u Bosni i Hercegovini.⁹¹

Kada je riječ o odlučivanju o prigovorima ponuđača, rezultati istraživanja pokazuju da 62,5 posto ispitanika koji su imali iskustvo sa žalbenim postupkom⁹² smatra da ugovorni organi, nakon uloženog prigovora, postupaju prema propisanim pravilima i procedurama, dok 37,5 posto ispitanika smatra da ugovorni organi ne poštuju pravila i procedure postupanja po prigovoru (pogledati Aneks 2). Kada je riječ o iskustvima privatnih firmi u drugostepenom žalbenom postupku, 65,7 posto ispitanika je odgovorilo da, u slučaju rješavanja žalbi konačnim upravnim aktom u korist ponuđača, ugovorni organi postupaju u skladu s odlukom URŽ-a, a 19,8 posto ispitanika koji su imali ovo iskustvo odgovorili su da ugovorni organi rijetko ili nikada ne postupaju sa odlukama URŽ-a (pogledati Aneks 2).

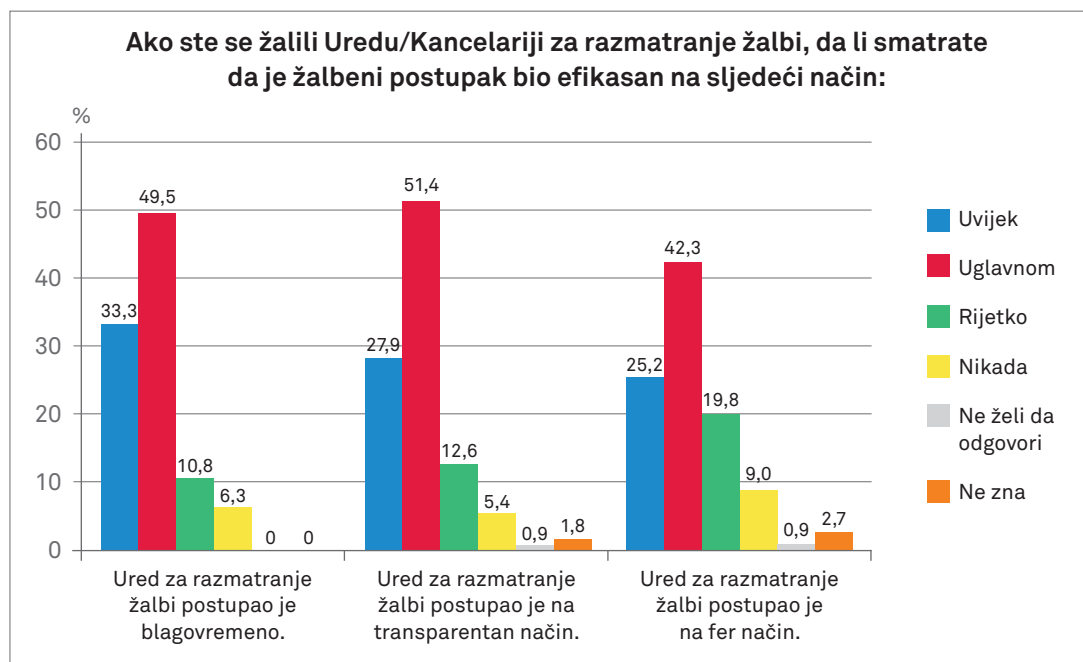
⁹⁰ Asocijacija poslodavaca BiH i dr., "Prijedlog amandmana na rješenja sadržana u prijedlogu novog Zakona o javnim nabavkama BiH", str. 16 i 17. Transparency International BiH, "Prijedlog amandmana na rješenja sadržana u prijedlogu novog Zakona o javnim nabavkama BiH", str. 24 i 25.

⁹¹ Elvira M. Jukić, "EU Warns Bosnia over Public Procurement Law", *Balkan Insight*, 31. 7. 2013.

⁹² 111 ispitanika ili 21,7% od ukupnog broja ispitanika u okviru FtF ankete imalo je iskustvo sa žalbenim postupkom.

Prema rezultatima istraživanja, ocjena predstavnika privatnih kompanija jeste da Ured za razmatranje žalbi uvijek ili uglavnom postupava blagovremeno (82,8 posto), transparentno (79,3) i na fer način (67,5 posto).⁹³

Grafikon 16. Ocjena rada Ureda za razmatranje žalbi (N=111, FtF anketa)



S druge strane, u izvještaju SIGMA-e navode se brojne slabosti žalbenog postupka javnih nabavki u BiH, a ključne kritike odnose se na nekonzistentnost odluka, te na dugotrajnost i birokratiziranost postupka.⁹⁴ Glavna zamjerka privatnog sektora, kako se navodi u ovom izvještaju, jeste da su odluke Ureda za razmatranje žalbi često površne i zanemaruje stvarne propuste, te se umjesto toga fokusiraju na nebitne formalne zahtjeve koji su ponekad nejasni i neodređeni.⁹⁵ Zabilježeni su primjeri u kojima je ova institucija donijela nedosljedne odnosno kontradiktorne odluke u istim ili sličnim situacijama.⁹⁶

Iako je zakonom predviđena takva mogućnost, Ured za razmatranje žalbi rijetko koristi svoje ovlasti da podnese prekršajnu ili krivičnu prijavu protiv službenog lica ugovornog organa nadležnom sudu ili izrekne novčanu kaznu za kršenje odredbi zakona koja može iznositi i do 4.000 KM.⁹⁷ Ranije analize ukazale su na problem

⁹³ Odgovor na pitanje dalo je 111 ispitanika ili 21,7% od ukupnog broja ispitanika u okviru FtF ankete koji su imali iskustvo sa žalbenim postupkom.

⁹⁴ SIGMA, *Public Procurement Assessment in Bosnia and Herzegovina*, str. 3.

⁹⁵ Ibid.

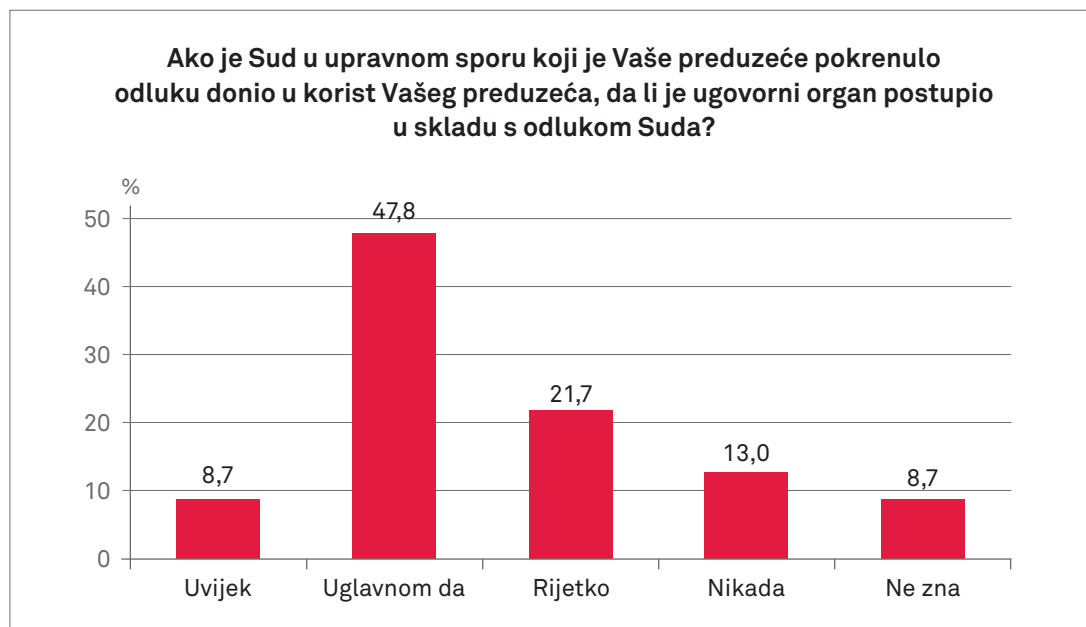
⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ Ibid.

nedostatka transparentnosti u radu URŽ-a, odnosno činjenici da odluke koje ova institucija donosi nisu javno dostupne. U decembru 2010. godine, URŽ je na web stranici javnih nabavki počeo objavljivati odluke, no ova je praksa ukinuta već u aprilu 2011, uz objašnjenje da nedostaju finansijska sredstva.⁹⁸

Kada se radi o upravnom sporu pred Sudom BiH, 56,5 posto ispitanih koji su imali iskustvo učešća u upravnim sporovima⁹⁹ odgovorilo je da ugovorni organi uvijek ili uglavnom postupaju u skladu sa odlukom Suda koji je presudio u korist privatnog preduzeća, 34,7 posto ispitanih odgovorilo je da ugovorni organi rijetko ili nikada ne postupaju u skladu sa odlukom Suda u predmetu koji se tiče javnih nabavki (Grafikon 17).

Grafikon 17. Iskustva preduzeća u kontekstu upravnog spora (N=23, FtF anketa)

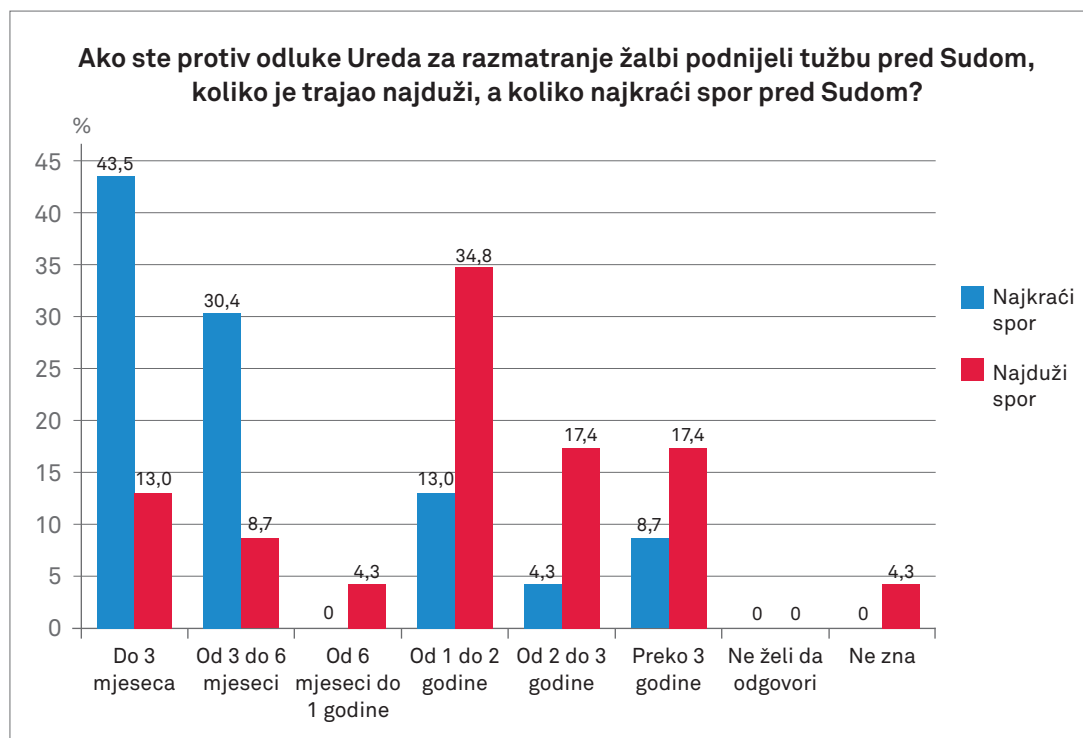


Prema rezultatima ankete, najkraći postupak pred Sudom BiH u većini slučajeva riješen je u periodu do tri mjeseca. Najduži postupak prema najviše odgovora ispitanika (34,8 posto) trajao je od jedne do dvije godine. Kuriozitet je svakako informacija da je u 8,7 posto slučajeva najkraći postupak trajao preko tri godine (Grafikon 18).

⁹⁸ Transparency International BiH, *Monitoring implementacije Zakona o javnim nabavkama BiH*.

⁹⁹ Pritom treba spomenuti da je samo 4,5% ispitanika, odnosno njih 23 od 511, reklo da su protiv odluke Ureda za žalbe podnijeli tužbu u upravnom sporu pred Sudom BiH.

Grafikon 18. Iskustvo trajanja postupaka pred Sudom (N=23, FtF anketa)



Prema podacima Ureda za razmatranje žalbi, upravni spor pred Sudom BiH obično traje između jedne i tri godine, a tek manji broj postupaka okonča se u roku kraćem od jedne godine,¹⁰⁰ što upućuje na zaključak da se sudske presude u predmetima iz oblasti javnih nabavki ne donose po hitnom postupku, kako je to zakonom propisano.

Ipak, u poređenju sa statistikom u zemljama regiona, Bosna i Hercegovina prednjači kada je u pitanju broj žalbi nezadovoljnih ponuđača.¹⁰¹ Tokom 2013. godine, protiv odluka ugovornih organa podneseno je 2052 žalbe, a godinu ranije broj žalbi iznosio je 2165.¹⁰²

Veliki broj žalbi svakako je u suprotnosti sa pokazateljima iz istraživanja o povjerenju privrednika u žalbeni postupak. Naime, 77% ispitanika nije imalo iskustva sa žalbenim postupkom, a upitani zašto nisu pokrenuli žalbeni postupak

¹⁰⁰ Ured za razmatranje žalbi, Izvještaj o radu Ureda za razmatranje žalbi u 2012. godini (Sarajevo: Ured za razmatranje žalbi, 2013); Ured za razmatranje žalbi, Izvještaj o radu Ureda za razmatranje žalbi u 2013. godini (Sarajevo: Ured za razmatranje žalbi, 2014).

¹⁰¹ Ibid.

¹⁰² Zbog povećanja naknada za pokretanje postupaka krajem 2013. godine, broj žalbi se tokom 2014. godine značajno smanjio: Tako je, prema podacima Ureda za razmatranje žalbi, u prvih 10 mjeseci 2013. godine podneseno 1874 žalbi, a u istom periodu u 2014. godini zabilježeno je smanjenje žalbi od više od 50%, odnosno podnesene su 964 žalbe, SRNA, "Sistem javnih nabavki mora biti transparentniji", *Oslobođenje*, 11. 12. 2014.

iako su imali osnova za to, 50,25% odgovorilo je da nisu vjerovali da će postupak biti proveden na nepristrasan način, dok je čak 56,75% ponudilo odgovor da su smatrali da im se ne bi isplatilo ulaziti u žalbeni postupak. Također, 31,50% smatralo je da bi postupak predugo trajao (za sve odgovore pogledati Aneks 2).¹⁰³

Sve u svemu, rezultati prezentirani u ovom poglavlju jasno pokazuju da se glavni izazovi u tenderskoj fazi javnih nabavki tiču određivanja prikladne cijene za otkup tenderske dokumentacije, zatim primjene odgovarajućeg kriterija za dodjelu ugovora te uspostavljanja efikasnog sistema provjere sposobnosti ponuđača za izvršenje ugovora. Također, nameće se pitanje rješavanja potencijalnih sukoba interesa i nelegalnog dogovaranja ponuđača s ciljem namještanja ishoda postupka u ovoj fazi. Rezultati istraživanja ukazuju na to da jedan od izazova predstavlja i pravna zaštita ponuđača, budući da je značajan broj ispitanika izrazio sumnju u isplativost žalbenog postupka, odnosno u njegovu nepristrasnost.

4.3. Posttenderska faza

Iako se provođenje postupka javne nabavke okončava dodjelom ugovora, njegova realizacija važan je segment javnih nabavki. Zakon o javnim nabavkama BiH regulira postupak provođenja javne nabavke do zaključenja ugovora s odabranim ponuđačem. Samo izvršenje ugovora sklopljenog na osnovu postupka javne nabavke regulirano je zakonima o obligacionim odnosima. Na institucionalnom nivou, ZJN nije predvidio uspostavljanje tijela odgovornih za nadzor aktivnosti u postupku javnih nabavki i izvršenju ugovora. Agencija za javne nabavke nema nadležnost u oblasti izvršenja ugovora, te u skladu s tim ne zahtijeva informacije o realizaciji dodijeljenih ugovora.¹⁰⁴ Eksterni kontrolni organi u postupku javnih nabavki su revizije koje kontroliraju već sklopljene i implementirane ugovore te nemaju nikakve ingerencije za monitoring samog toka realizacije ugovora.¹⁰⁵

Kada je u pitanju implementacija ugovora, ZJN ipak propisuje opći princip da se prilikom dodjele ugovora o nabavci, cijena navedena u najuspješnijoj ponudi kao i uvjeti utvrđeni u tenderskoj dokumentaciji ne mogu mijenjati. Ukoliko se pojave opravdani razlozi za izmjenu sklopljenog ugovora, potrebno je provesti novi postupak i zaključiti novi ugovor.¹⁰⁶

¹⁰³ Na ovo pitanje odgovorilo je 400 od 511 ispitanika. Ispitanicima je bila ponuđena mogućnost više odgovora na ovo pitanje.

¹⁰⁴ Miraščija, *Analiza zakonskog okvira javnih nabavki – Bosna i Hercegovina*; Rokvić, *Analiza stanja u oblasti javnih nabavki u Bosni i Hercegovini s preporukama za dalje akcije*; Transparency International BiH, *National Integrity System Study*.

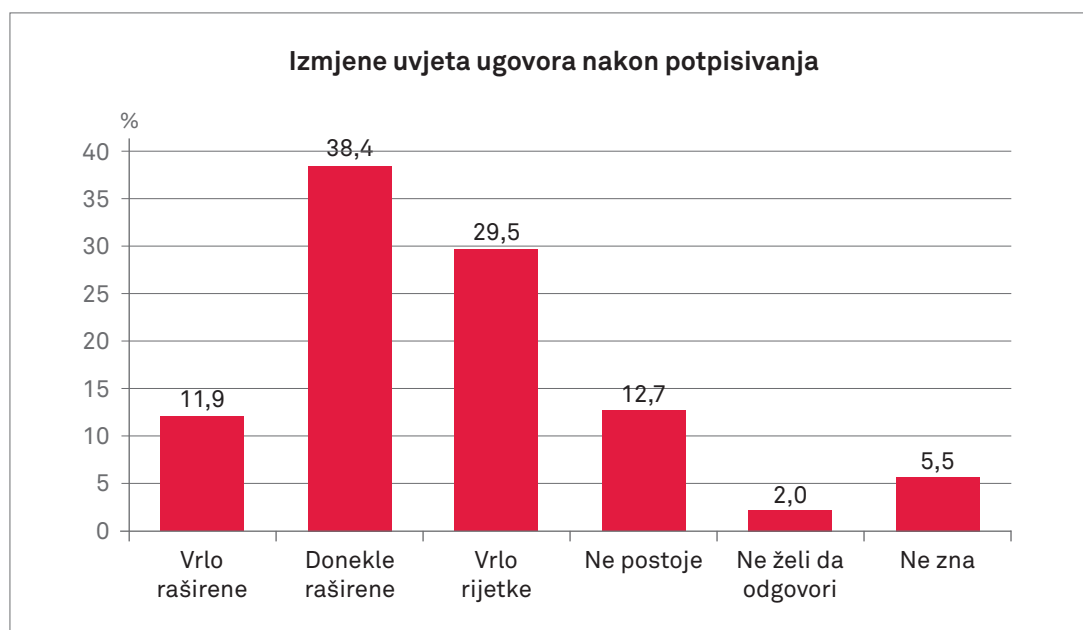
¹⁰⁵ Ibid.

¹⁰⁶ Agencija za javne nabavke BiH, *Izveštaj o monitoringu postupaka javnih nabavki u 2012*; Agencija za javne nabavke BiH, *Izveštaj o monitoringu postupaka javnih nabavki u 2013*.

4.3.1. Realizacija ugovora

Preko 50 posto predstavnika poslovne zajednice koji su učestvovali u istraživanju odgovorili su da smatraju da su izmjene uvjeta ugovora raširena pojava u javnim nabavkama (Grafikon 19).

Grafikon 19. Percepcija raširenosti pojave izmjene uvjeta ugovora nakon što su potpisani u postupcima javnih nabavki (N=511, FtF anketa)



Prema ranijim izvještajima u ovoj oblasti, u praksi se često dešava da se uvjeti koji su definirani tenderskom dokumentacijom i ugovorom, kao što ugovoreni rokovi, količina i kvaliteta roba, usluga i radova, ne poštuju prilikom izvršenja ugovora, bilo da su ti uvjeti izmijenjeni na inicijativu dobavljača i/ili ugovornog organa.¹⁰⁷ Ovi uvjeti predstavljali su jedan od kriterija za izbor izvođača i ponude, pa njihovo kasnije nepoštivanje obezvrjeđuje i dovodi u pitanje smislenost postupka javne nabavke. Također, iako ZJN ne predviđa mogućnost zaključivanja aneksa na osnovni ugovor, ovakva praksa nije nikakva rijetkost u oblasti javnih nabavki u BiH. Brojni izvještaji upozoravaju da je jedna od najvećih nepravilnosti u provedbi postupaka javne nabavke zaključivanje aneksa već sklopljenih ugovora i značajni dodatni i nepredviđeni radovi, koji mijenjaju uvjete i vrijednosti isporuke roba, usluga ili radova.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Ured za reviziju institucija BiH, Izvještaj o reviziji izvještaja o izvršenju budžeta institucija Bosne i Hercegovine za 2011. godinu (Sarajevo: Ured za reviziju institucija BiH, 2012), str. 50; Ured za reviziju institucija BiH, Izvještaj za 2012, str. 79; Ured za reviziju institucija BiH, Izvještaj za 2013, str. 94.

¹⁰⁸ Ured za reviziju institucija BiH, Izvještaj za 2012; Ured za reviziju institucija BiH, Izvještaj za 2013; Agencija za javne nabavke, Izvještaj za 2012; Agencija za javne nabavke, Izvještaj za 2013.

Brojni propusti u realizaciji ugovora nastaju i kao posljedica slabe interne kontrole.¹⁰⁹ Važeći zakoni u BiH propisuju uspostavljanje sistema interne revizije,¹¹⁰ no te vrste kontrole nisu uspostavljene u nekim javnim organima, a u slučajevima i kada postoji interna kontrola, ona nema značajnu ulogu u nadzoru izvršenja ugovora o javnoj nabavci.¹¹¹ Nedostatak adekvatnih mehanizama interne kontrole može dovesti do različitih nepravilnosti prilikom izvršenja ugovora kao što je mijenjanje ugovorenih količina i vrijednosti kao i rokova isporuke i završetka radova.¹¹²

Ipak, naše istraživanje pokazuje da su ispitanici u značajnoj mjeri imali iskustva sa internom kontrolom izvršenja ugovora, dok je nešto rjeđa nezavisna eksterna finansijska revizija, te kontrola kvaliteta ili učinka provođenja postupka. U okviru istraživanja, 73,5 posto ispitanika¹¹³ navelo je da su u okviru izvršenja ugovora o javnoj nabavci uvijek ili uglavnom bili predmet interne kontrole, dok je 22,7 posto ispitanika odgovorilo da uglavnom nisu ili nikada nisu prošli kroz internu kontrolu tokom izvršenja ugovora. Kada je u pitanju eksterna kontrola kvaliteta ili revizija učinka u toku ili po završetku izvršenja ugovora o javnoj nabavci, 54,6 posto ispitanika odgovorilo je da su uvijek ili uglavnom bili predmet ove vrste revizije, dok 41,4 posto uglavnom nisu ili nikada nisu bili kontrolirani od strane eksterne revizije. Njih 47,1 posto uvijek su ili uglavnom bili predmet nezavisne eksterne finansijske revizije izvršenja ugovora o javnoj nabavci, a 48,2 posto ispitanih nikada ili uglavnom nisu imali tu vrstu kontrole (Grafikon 20).

¹⁰⁹ Ibid.

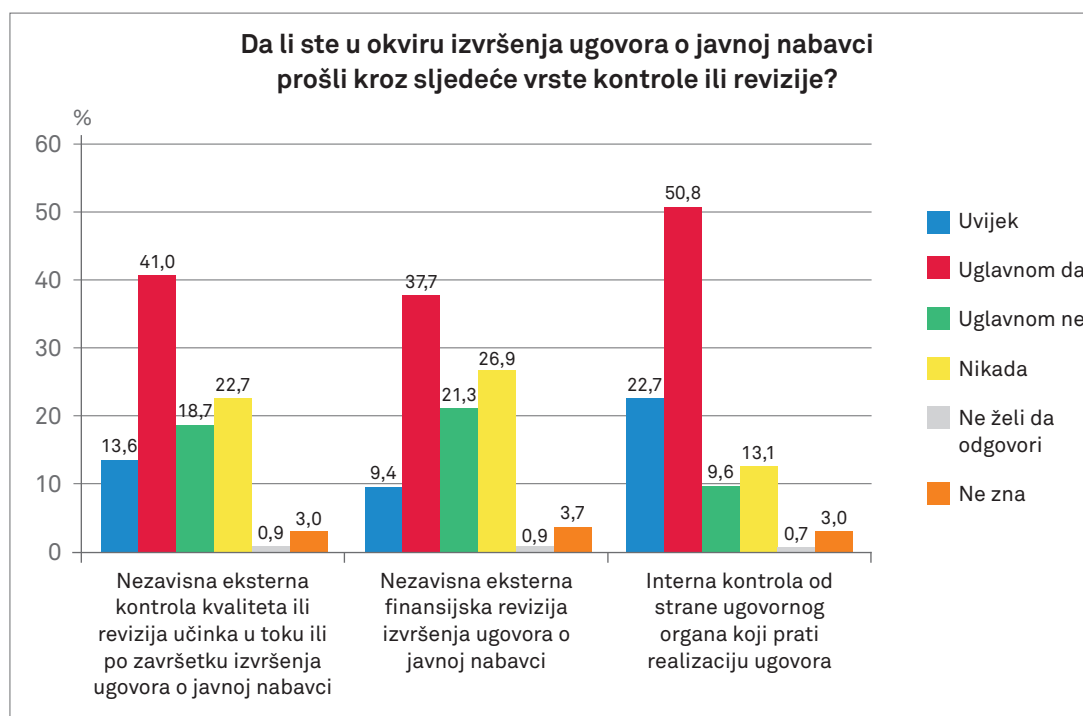
¹¹⁰ “Zakon o internoj reviziji institucija BiH”, *Službeni glasnik BiH* 27/08; “Zakon o internoj reviziji u javnom sektoru u FBiH”, *Službene novine Federacije BiH* 47/08; “Zakon o internoj reviziji u javnom sektoru Republike Srpske”, *Službeni glasnik Republike Srpske* 17/08.

¹¹¹ Ured za reviziju institucija BiH, Izvještaj za 2012; Ured za reviziju institucija BiH, Izvještaj za 2013; Transparency International BiH, *National Integrity System Assessment*.

¹¹² Ured za reviziju institucija BiH, Izvještaj za 2012; Ured za reviziju institucija BiH, Izvještaj za 2013; Agencija za javne nabavke, Izvještaj za 2012; Agencija za javne nabavke, Izvještaj za 2013.

¹¹³ Odgovor na pitanja o kontroli realizacije ugovora ponudilo je 427 ispitanika, koji su prethodno odgovorili da su imali iskustvo realizacije ugovora o javnoj nabavci.

Grafikon 20. Iskustvo sa kontrolama ili revizijama u okviru izvršenja ugovora o javnoj nabavci (N=427, FtF anketa)



Osim nepostojanja adekvatnog nadzora provedbe ugovora o javnoj nabavci, ne postoji ni direktna obaveza u Zakonu o javnim nabavkama BiH da se izrađuju izvještaji o provedbi konkretnog ugovora.¹¹⁴ Kako ugovorni organi nisu dužni pratiti i izvještavati o realizaciji ugovora, tako nisu dužni ni objavljivati tu vrstu informacija u javnosti. Kao rezultat toga, javnosti u pravilu nisu dostupne informacije o tome kako je određeni ugovor izvršen.

4.4. Korupcija u javnim nabavkama u BiH

Javne nabavke, u poređenju sa drugim ekonomskim aktivnostima javnog sektora, posebno su podložne prevari i korupciji.¹¹⁵ Rizik od pojave korupcije uglavnom se javlja zbog značajne finansijske vrijednosti ugovora o javnoj nabavci i bliske interakcije između javnog i privatnog sektora koja se odvija tokom realizacije

¹¹⁴ Mirašćija, *Analiza zakonskog okvira javnih nabavki*; Rokvić, *Analiza stanja u oblasti javnih nabavki u Bosni i Hercegovini s preporukama za dalje akcije*.

¹¹⁵ U istraživanju je korištena prilagođena definicija korupcije iz ankete Eurobarometra: davanje, nudičenje, prihvatanje ili traženje mita ili određenih finansijskih nagrada, finansijskih olakšica, vrijednih poklona i važnih usluga, te bilo kakva zloupotreba javnih ovlasti za ličnu dobit. TNS Political & Social, *Flash Eurobarometer 374*.

tih ugovora. Procjenjuje se da u zemljama OECD-a podmićivanje povećava stvarnu vrijednost javnih nabavki za 10 do 20 posto.¹¹⁶ Bez snažnih preventivnih i kontrolnih mehanizama, davanje mita i drugi oblici koruptivnog ponašanja u javnim nabavkama mogu prerasti u normalan način poslovanja.¹¹⁷ Posljedice takve negativne prakse su višestruke: korupcija ograničava konkurenciju među privrednim subjektima, povećava cijenu koju javni sektor, odnosno porezni obveznici plaćaju za nabavku roba, usluga i radova, te urušava povjerenje građana u javne institucije, ali i u poslovni sektor.¹¹⁸

Vrijednosti ugovora sklopljenih u okviru javnih nabavki u BiH čine značajan udio u ukupnom bruto domaćem proizvodu.¹¹⁹ Ranija istraživanja ukazala su na to da je poslovni sektor u BiH izložen korupciji u svakodnevnom poslovanju. UN-ov Ured za droge i kriminal 2012. godine proveo je istraživanje s ciljem identificiranja stvarnih iskustava korupcije među privrednicima u BiH, kada su u pitanju različite sfere rada poslovnog sektora koje uključuju interakciju sa javnim službenicima, uključujući postupke izdavanja dozvola, poreske inspekcije, carinjenja, kao i postupke javne nabavke. Rezultati su pokazali da je svaki deseti privrednik koji je sudjelovao u istraživanju dao mito javnom službeniku, tokom 12 mjeseci koji su prethodili anketi. U prosjeku, privatne kompanije u BiH su podmićivale javne službenike 6,6 puta godišnje ili, otprilike, jednom svakih osam sedmica.¹²⁰ Kada je riječ o mjerenju percepcije kao jednom od indikatora korupcije, regionalno istraživanje iz 2010. godine pokazalo je da 72,7 posto rukovodilaca privatnih kompanija u BiH smatra da korupcija predstavlja prepreku poslovanju u BiH.¹²¹

Zakon o javnim nabavkama BiH propisuje ugovornim organima da odbiju zahtjeve za učešće u postupku javne nabavke ili ponudu ukoliko je kandidat ili ponuđač sadašnjem ili bivšem zaposleniku ugovornog organa dao ili je spreman dati mito, u vidu novčanih sredstava ili u bilo kojem nenovčanom obliku, kao pokušaj ostvarivanja utjecaja na tok ili ishod postupka javne nabavke.¹²² Ipak, nije zabilježen nijedan slučaj, barem u posljednjih nekoliko godina, da je ponuda

¹¹⁶ Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), *OECD Principles for Integrity in Public Procurement* (Paris: OECD, 2009), str. 9.

¹¹⁷ Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), *Bribery in Public Procurement: Methods, Actors and Counter-measures* (Paris: OECD, 2007), str. 9.

¹¹⁸ Ibid.

¹¹⁹ Ukupna vrijednost zaključenih ugovora o javnim nabavkama tokom 2013. godine u Bosni i Hercegovini bila je 2.736.346.294,96 KM. Udio javnih nabavki u ukupnom bruto domaćem proizvodu za 2013. godinu iznosi 9,68 posto. U 2012. godine udio javnih nabavki u BDP-u iznosio je 12,95 posto, a u 2011. godine udio je iznosio 12,38 posto. Agencija za javne nabavke BiH, Godišnji izvještaj o zaključenim ugovorima u postupcima javnih nabavki u 2013. godini, str. 15.

¹²⁰ Ured Ujedinjenih naroda za droge i kriminal, *Poslovanje, korupcija i kriminal u Bosni i Hercegovini*, str. 17.

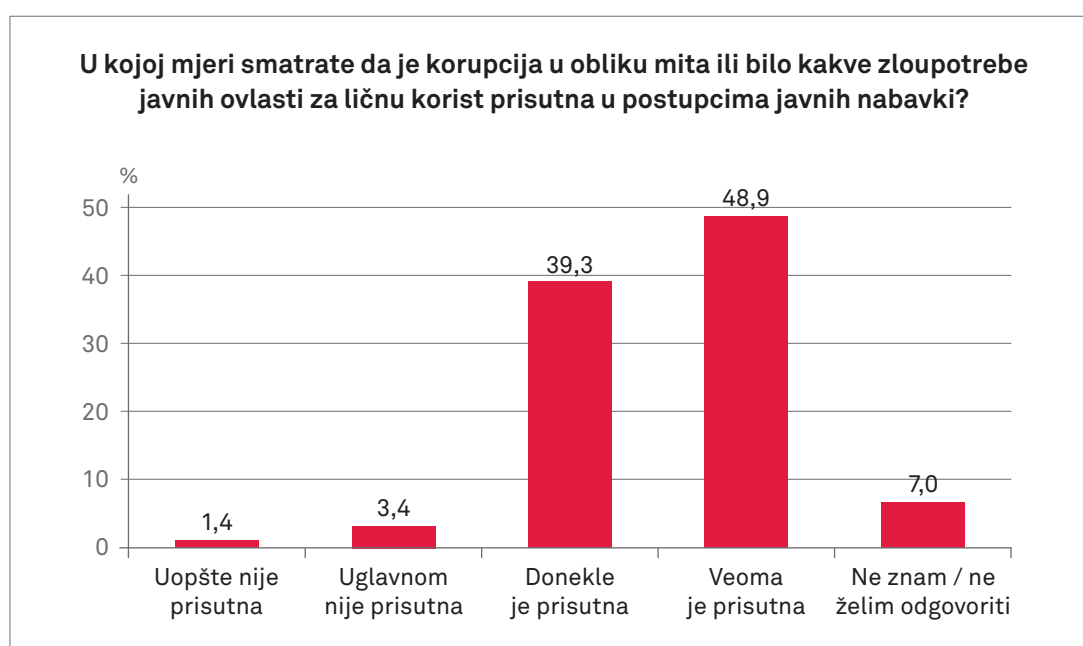
¹²¹ Podumljak i YES fondacija, *Percepcija i stavovi o korupciji na Zapadnom Balkanu*, str. 19.

¹²² "Zakon o javnim nabavkama BiH" (2004), član 27.

određenog ponuđača odbijena ili da je tenderska procedura poništena zbog koruptivnih radnji.¹²³

Rezultati obje ankete – i one provedene licem u licem (FtF) i one provedene telefonskim putem (CATI) – pokazali su da poslovni sektor u BiH percipira javne nabavke kao oblast u kojoj je korupcija široko rasprostranjena. CATI anketa urađena na uzorku od 2500 ispitanika pokazala je da 88,2 posto ispitanih smatra da je korupcija u obliku mita ili druge vrste zloupotrebe javnih ovlasti za ličnu korist donekle ili veoma prisutna u javnim nabavkama u BiH (Grafikon 21).

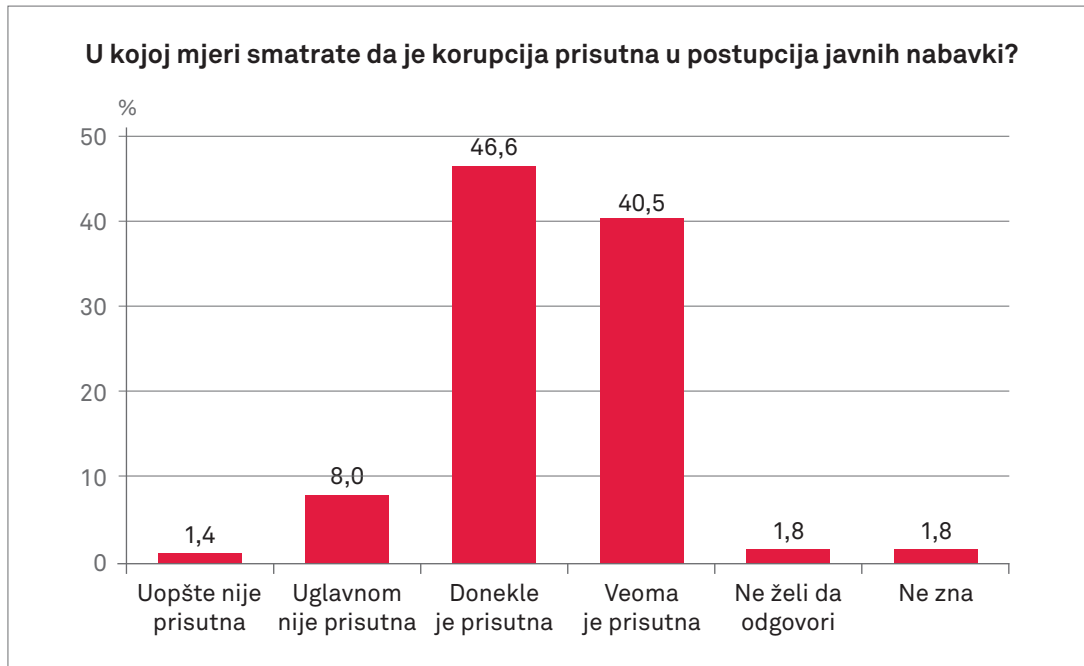
*Grafikon 21. Percepcija korupcije u postupcima javnih nabavki
(N=2500, CATI anketa)*



I druga anketa koja je obavljena metodom licem u lice na uzorku od 511 ispitanih također je pokazala da čak 87,1 posto ispitanika smatra da je korupcija u postupcima javnih nabavki donekle ili veoma prisutna (Grafikon 22).

¹²³ Council of Ministers of Bosnia and Herzegovina, Answers to the list of EU Questions on Chapter 5: Public Procurement (Sarajevo: Council of Ministers of Bosnia and Herzegovina, 2012), str. 46.

Grafikon 22. Percepcija korupcije u postupcima javnih nabavki
(N=511, FtF anketa)



Ispitanici FtF ankete koji smatraju da je korupcija donekle ili veoma prisutna u postupcima javnih nabavki¹²⁴ odgovorili su da je, prema njihovoj percepciji, korupcija najprisutnija na lokalnom nivou (71,7 posto), te da je jednako prisutna na ostalim nivoima vlasti (u rasponu 56,8-58,4 posto)¹²⁵ (pogledati Aneks 2).

Među ispitanicima koji smatraju da je korupcija donekle ili veoma prisutna u postupcima javnih nabavki, energetska sektor je ocijenjen kao javni sektor u kojem je korupcija u javnim nabavkama najprisutnija (46,1 posto), potom slijedi zdravstvo i socijalna zaštita (40,9 posto), pravosuđe (37,5 posto), obrazovanje (24,7 posto) i telekomunikacije i poštanske usluge (23,4 posto) (pogledati Aneks 2).¹²⁶

Na nivou ličnog iskustva situacija je znatno drugačija u odnosu na percepciju opće rasprostranjenosti korupcije. Svaki dvadeseti ispitanik odgovorio je potvrdno na pitanje da li je neko tražio ili očekivao od nekog u preduzeću da plati mito, da poklon ili pruži određenu uslugu da bi zauzvrat dobili posao na osnovu javnih nabavki, dok je 68,3 posto ispitanih odgovorilo da nisu imali tu vrstu iskustva (Grafikon 23). No, uzimajući u obzir osjetljivost pitanja, postoji mogućnost da ispitanici nisu htjeli istinito odgovoriti na ovo pitanje.

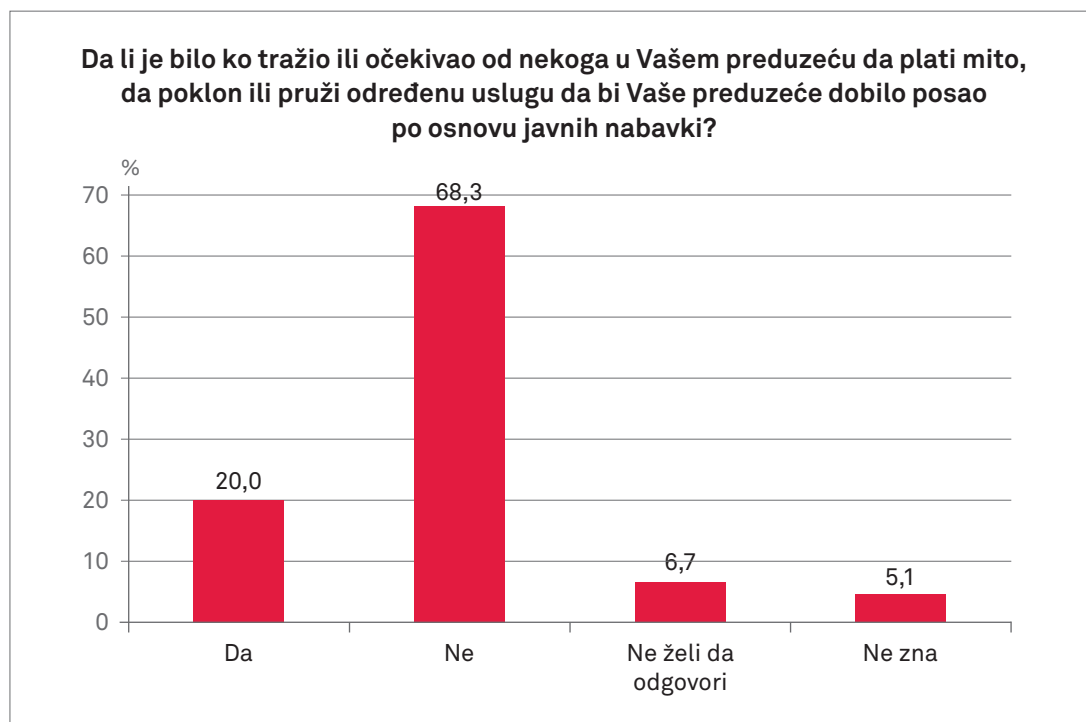
¹²⁴ 445 ispitanika od 511.

¹²⁵ Ispitanicima je bila ponuđena mogućnost da daju više odgovora.

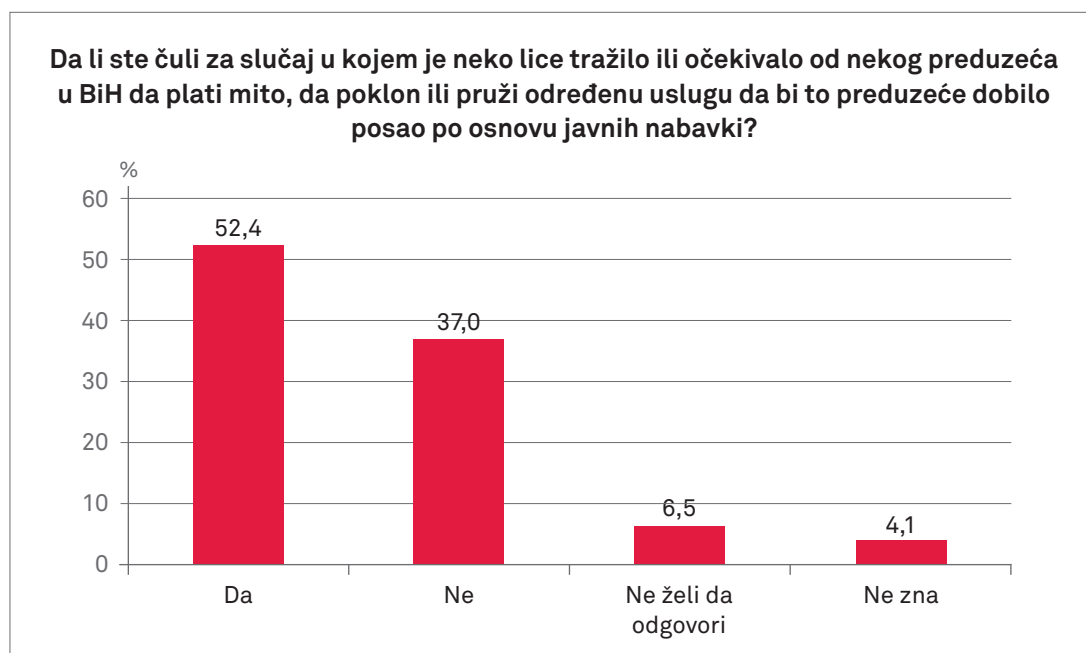
¹²⁶ Na pitanje je odgovorilo 445 ispitanika u okviru FtF ankete koji smatraju da je korupcija prisutna u javnim nabavkama. Ispitanicima je bila ponuđena mogućnost da navedu tri javna sektora za koje smatraju da je korupcija najprisutnija kada su u pitanju javne nabavke.

Također, 52,4 posto potvrdilo je da su čuli za slučajeve u kojima je od privatnih kompanija traženo ili očekivano mito (Grafikon 24).

Grafikon 23. Iskustvo sa korupcijom u kontekstu javnih nabavki
(N=511, FtF anketa)

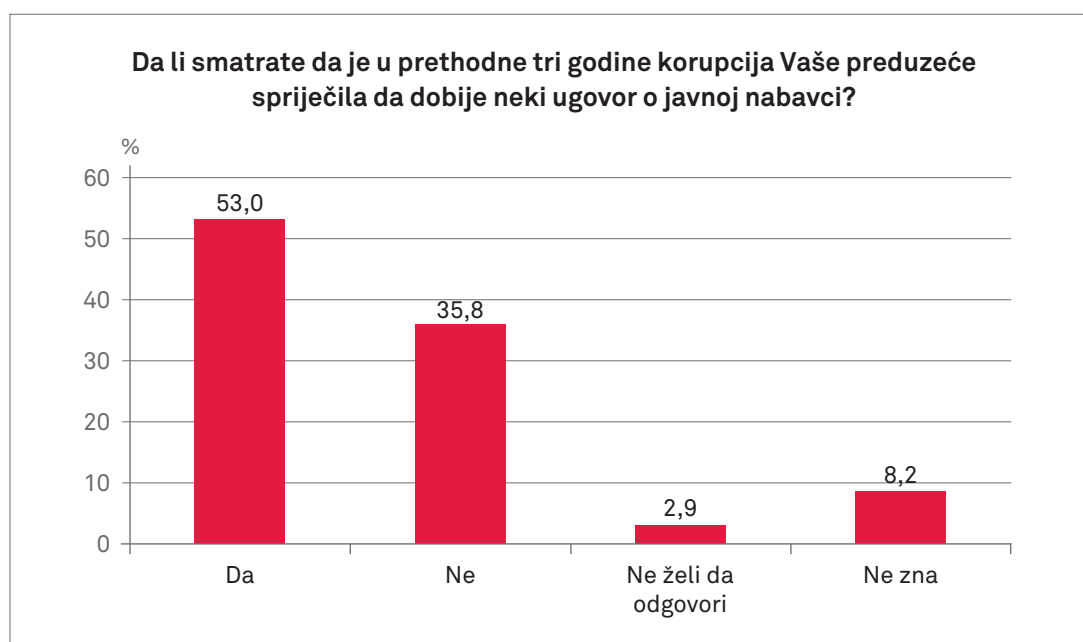


Grafikon 24. Upoznatost sa slučajevima korupcije u kontekstu javnih nabavki
(N=511, FtF anketa)



U kontekstu utjecaja korupcije na poslovanje kompanija, indikativan je podatak da značajan postotak ispitanih, njih 53 posto, smatra da ih je korupcija spriječila da dobiju ugovor o javnoj nabavci u posljednje tri godine (Grafikon 25). Kao razlog tome, 70,5 posto ispitanika koji to smatraju¹²⁷ ukazali su na prilagođavanje kriterija za javne nabavke za određene ponuđače, dok 57,2 posto ispitanika smatra da su odluke o izboru izvođača bile donesene i prije samog obavještenja o javnoj nabavci. Također, 39,9 posto odgovorilo je da je razlog nedobijanja ugovora dogovor ponuđača kojim su se zaobišla pravila slobodnog i konkurentnog učešća u postupku¹²⁸ (pogledati Aneks 2).

Grafikon 25. Percepcija utjecaja korupcije na uspjeh ponuđača u postupcima javnih nabavki (N=511, FtF anketa)

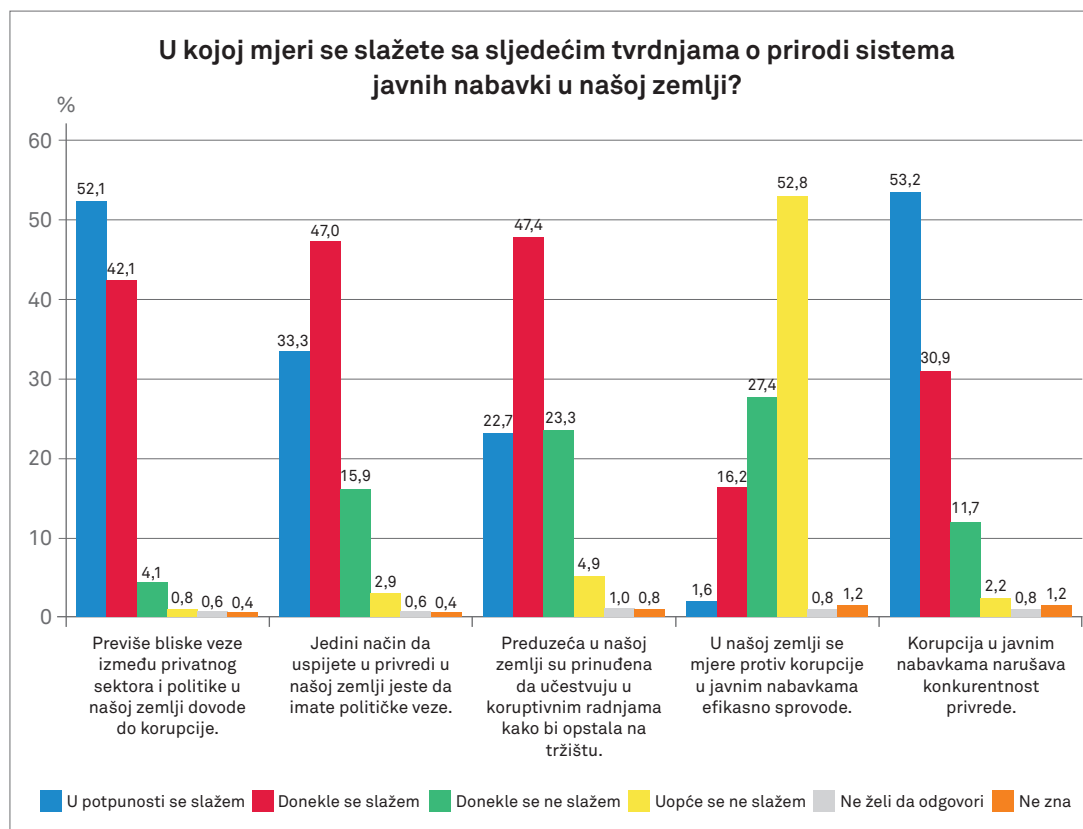


Korupcija u javnim nabavkama se, prema mišljenju 94,2 posto ispitanika, dešava zbog previše bliskih veza između privatnog sektora i politike u BiH. Ispitanici se također u značajnoj mjeri (84,1 posto) slažu sa tvrdnjom da korupcija u javnim nabavkama narušava konkurentnost privrede. Oko 80 posto ispitanika smatra da je posjedovanje političkih veza jedini način da se opstane na tržištu u BiH, dok oko 70 posto ispitanika smatra da su preduzeća prinuđena da učestvuju u koruptivnim radnjama kako bi opstala na tržištu. Samo 17,8 posto ispitanika smatra da se mjere protiv korupcije u javnim nabavkama efikasno provode (Grafikon 26).

¹²⁷ 271 ispitanik od 511.

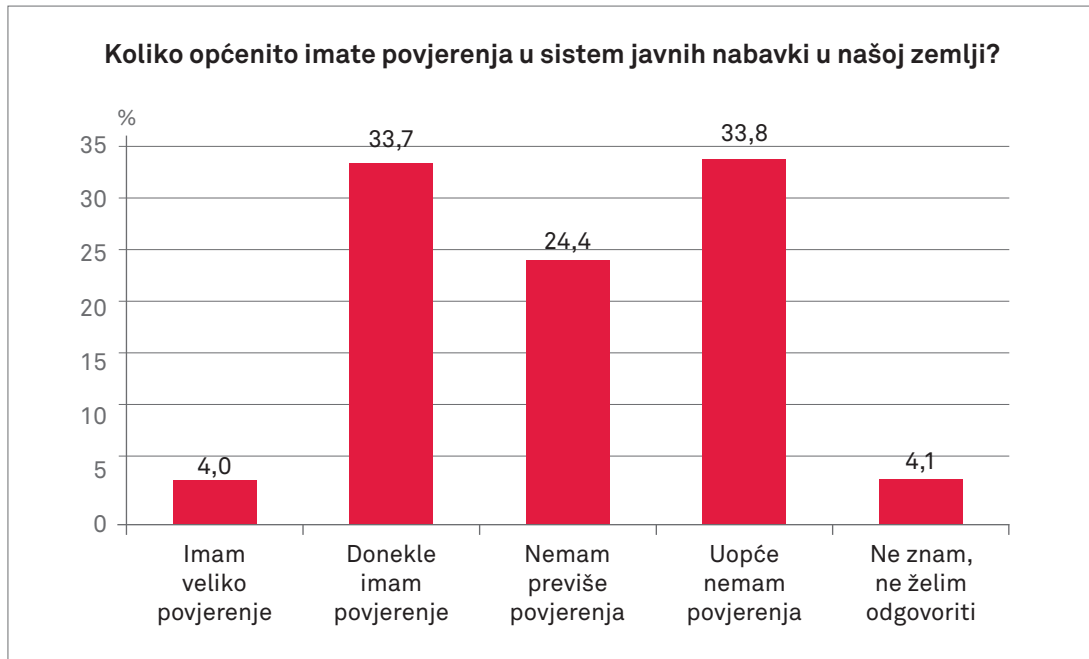
¹²⁸ Ispitanicima je bila ponuđena mogućnost davanja više odgovora na ovo pitanje.

Grafikon 26. Slaganje sa tvrdnjama o prirodi sistema javnih nabavki u BiH (N=511, FtF anketa)



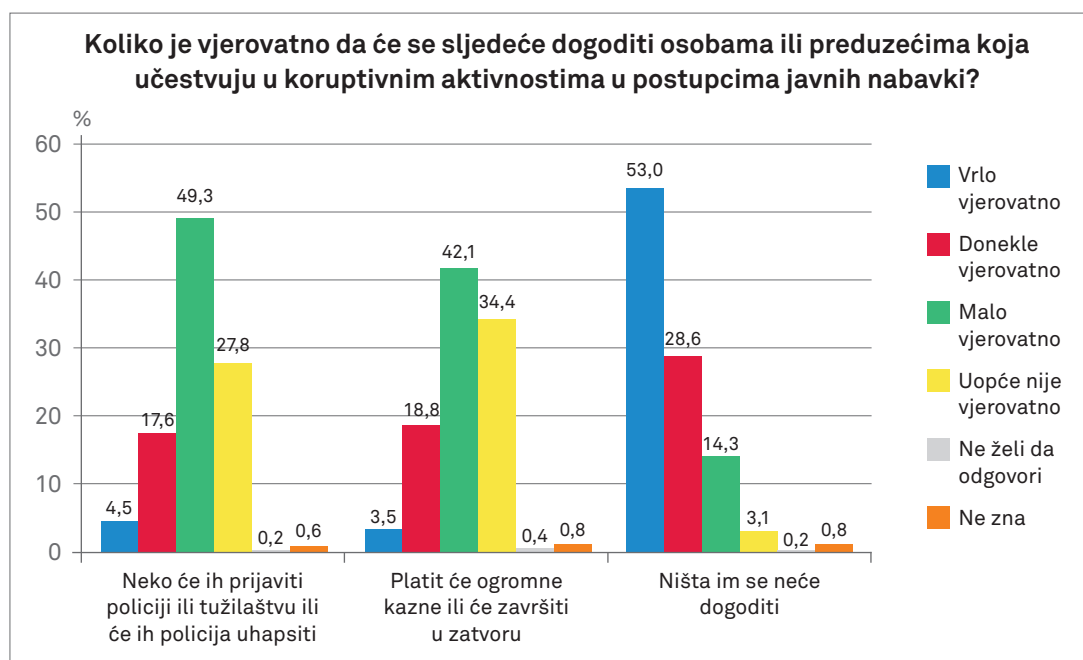
Percepcija i iskustva korupcije mogu negativno utjecati na povjerenje poslovnog sektora u javni sektor, kao i kompletan sistem javnih nabavki. Imajući u vidu sve navedeno, nizak stepen povjerenja u sistem javnih nabavki nije iznenađujući: od ukupno 2500 ispitanika CATI ankete, čak 58,2 odgovorilo je da nemaju previše ili uopće nemaju povjerenja u sistem javnih nabavki u BiH (Grafikon 27).

Grafikon 27. Povjerenje u sistem javnih nabavki u BiH (N=2500, CATI anketa)



Većina predstavnika privatnih firmi koji su učestvovali u FtF anketi ne pokazuju previše povjerenja ni u mehanizme sankcioniranja koruptivnih radnji: ispitanici smatraju da počinioci ili učesnici u koruptivnim djelima neće trpjeti nikakve sankcije. Naime, 77,1 posto ispitanih smatra da je malo ili nije uopće vjerovatno da će učesnici u koruptivnim aktivnostima biti prijavljeni policiji ili tužilaštvu, ili da će biti uhapšeni. Također, 76,5 posto ispitanih ne vjeruje da će počinioci koruptivnih aktivnosti platiti ogromne kazne ili završiti u zatvoru kao što i njih 81,6 posto smatra da se osobama ili preduzećima koja učestvuju u koruptivnim aktivnostima neće ništa dogoditi (Grafikon 28).

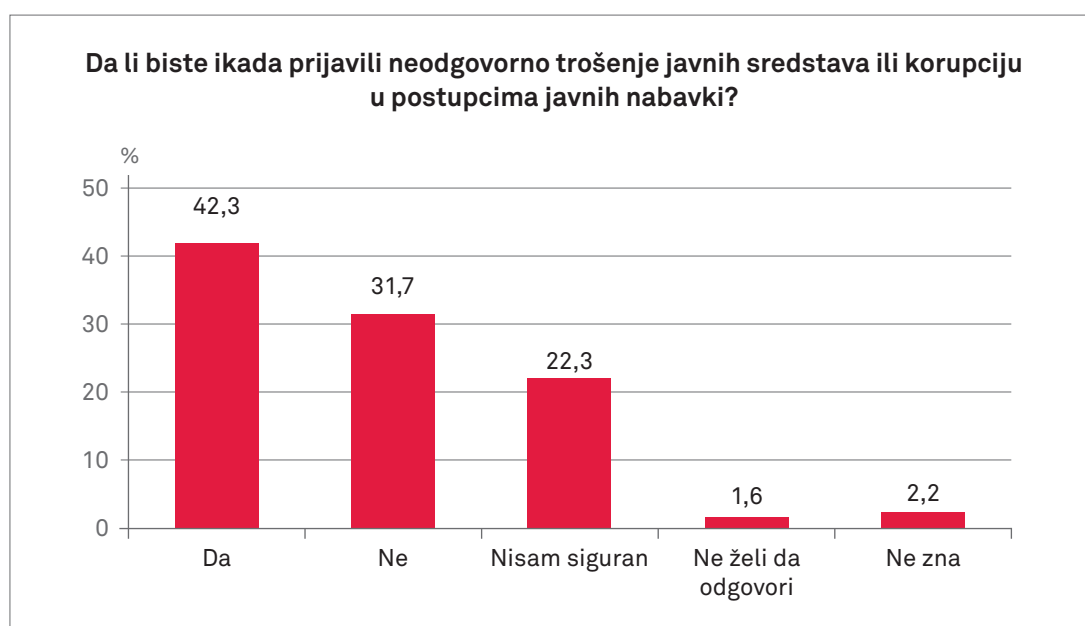
Grafikon 28. Mišljenje o ishodu učešća pojedinaca u korupciji u postupcima javnih nabavki (N=511, FtF anketa)



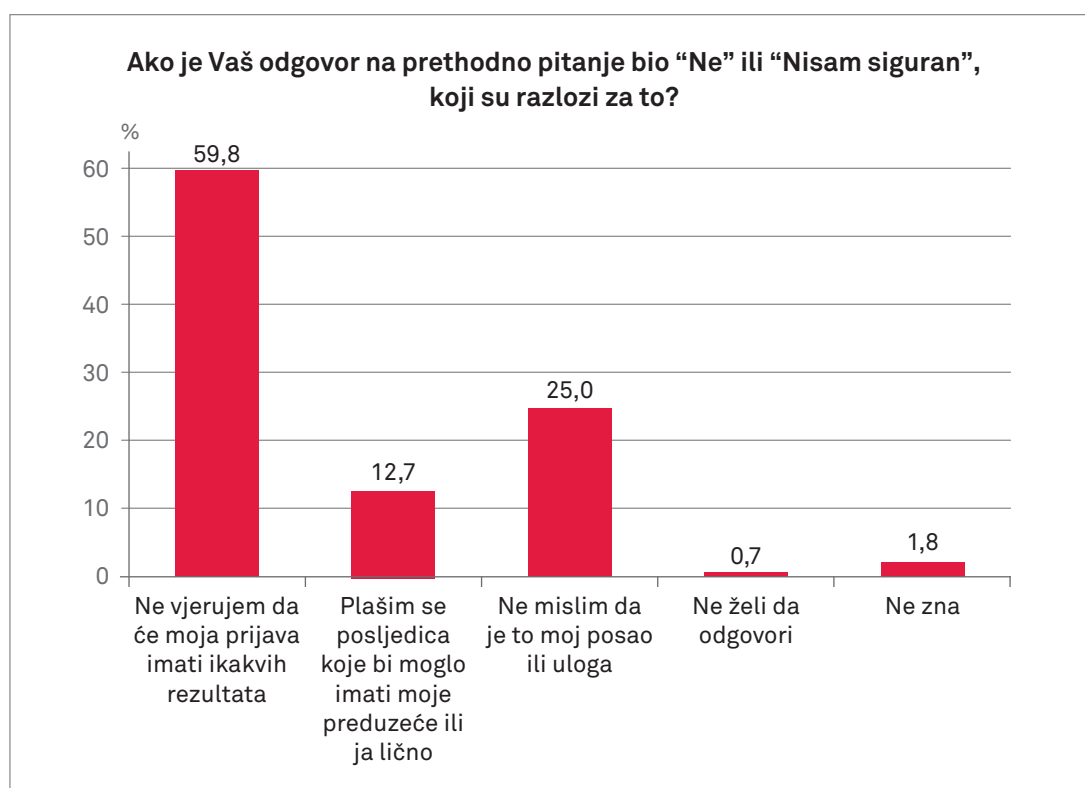
U prilog tome da ispitanici nemaju previše povjerenja u mehanizme sankcioniranja ide i podatak da većina ispitanika lično ne bi ili nisu sigurni da li bi prijavili korupciju. Više od polovine ispitanih, tačnije 54 posto, ne bi nikada ili nisu sigurni da bi prijavili neodgovorno trošenje javnih sredstava ili korupciju u postupcima javnih nabavki (Grafikon 29). 59,8 posto ispitanih¹²⁹ ne vjeruje da bi njihova prijava imala ikakvog rezultata, dok 25 posto ispitanih smatra da to nije njihov posao ili uloga. Nešto manji broj, 12,7 posto, ne bi podnijelo prijavu za korupciju jer se boje posljedica za sebe i svoju firmu (Grafikon 30). Također, zabrinjavajući podatak jeste da skoro 40 posto ispitanih ne zna kome se obratiti i na koji način prijaviti neodgovorno trošenje javnih sredstava ili korupciju u postupcima javnih nabavki (pogledati Aneks 2).

¹²⁹ Na ovo pitanje je odgovorilo 276 ispitanika koji su prethodno naveli da ne bi nikada ili nisu sigurni da bi prijavili neodgovorno trošenje javnih sredstava ili korupciju.

Grafikon 29. Prijavljivanje neodgovornog trošenja javnih sredstava ili korupcije (1)
(N=511, FtF anketa)

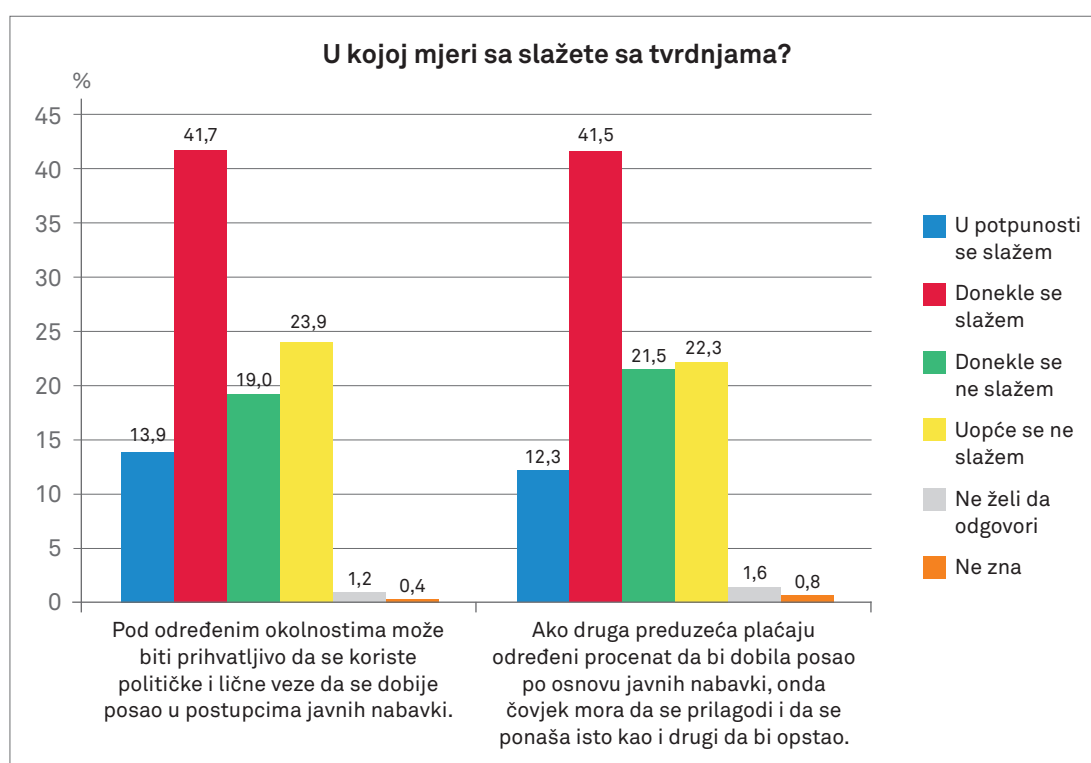


Grafikon 30. Prijavljivanje neodgovornog trošenja javnih sredstava ili korupcije (2)
(N=276, FtF anketa)



Osim nepovjerenja privatnog sektora u sistem javnih nabavki i vjerovatnoću sankcioniranja korupcije, rezultati su pokazali da postoji i izvjestan stepen tolerancije prema različitim oblicima koruptivnog ponašanja u javnim nabavkama. Tako se 55,6 posto ispitanika u potpunosti ili donekle slaže sa tvrdnjom da pod određenim okolnostima može biti prihvatljivo da se koriste i lične veze da se dobije posao u postupcima javnih nabavki. Također, 53,8 posto smatra da se kompanije radi opstanka na tržištu moraju prilagoditi i plaćati postotak za dobijanje poslova u javnim nabavkama, ako to i druga preduzeća rade (Grafikon 31).

Grafikon 31. Stavovi ispitanika prema opravdanosti korupcije u javnim nabavkama (N=511, FtF anketa)



Ovi podaci upućuju na zaključak da novac koji se putem javnih nabavki ulaže u javni sektor predstavlja značajnu poslovnu priliku za privatne kompanije, no te se prilike često mogu realizirati jedino stvaranjem političkih ili ličnih veza koje u konačnici dovode do sklapanja poslova ili učestvovanjem u koruptivnim radnjama. Takva pravila igre stavljaju kompanije pred izbor da li pristati na korupciju ili riskirati opstanak na tržištu. U određenoj mjeri, korupcija može postati općeprihvaćeni obrazac djelovanja, o čemu svjedoči i široko rasprostranjena percepcija da su, zbog nepovjerenja u fer i pravično provođenje postupaka javnih nabavki, kao i nepovjerenja u mehanizme sankcioniranja nezakonitog ponašanja, privatne firme uglavnom prisiljene da prihvate korupciju kao normalnu pojavu u poslovanju, ili u krajnjem slučaju, kao nužno zlo.

5.

Zaključak

Ovaj izvještaj identificira neke od glavnih prepreka za učešće privatnih kompanija u postupcima javnih nabavki u BiH. Na osnovu rezultata istraživanja provedenog na reprezentativnom uzorku ispitanika, predstavnika privatnih preduzeća, moguće je zaključiti da je za unapređenje sistema javnih nabavki u BiH potrebno uzeti u obzir cijeli niz pokazatelja.

U određenim segmentima provođenja procedure javnih nabavki ne primjenjuju se principi konkurentnosti i nediskriminacije, što za posljedicu može imati favoriziranje određenih ponuđača na tržištu i podizanje cijene koju plaćaju javni organi, odnosno porezni obveznici. Očigledan problem u javnim nabavkama u BiH, prema odgovorima predstavnika privatnih preduzeća, predstavlja definiranje kvalifikacionih kriterija, tehničkih specifikacija i vrste postupka, koji se, prema odgovorima, zloupotrebljavaju radi ograničavanja fer konkurencije među ponuđačima, te pogodovanja pojedinim ponuđačima. Rezultati istraživanja ukazuju da je potrebno osigurati veći nivo usklađenosti uvjeta postupaka javnih nabavki s osnovnim principom nediskriminacije, kao i veći nivo kontrole tokom pripreme tenderske dokumentacije, uključujući određivanje kriterija za kvalifikaciju i opis predmeta javne nabavke, posebice tehničkog dijela.

Ispitanici su u ovom istraživanju također naveli da značajnom odstupanju od principa konkurentnosti i jednakog tretmana ponuđača doprinosi visoka cijena tenderske dokumentacije i pribavljanje preobimne dokumentacije za sudjelovanje na određenoj javnoj nabavci. Rezultati istraživanja ukazuju na to da kompanije izdvajaju značajna finansijska sredstva da bi sudjelovale u postupku javne nabavke. Rezultati također sugeriraju da cijena tenderske dokumentacije prelazi granicu adekvatne naknade troškova kopiranja i dostavljanja dokumentacije, te prerasta u zaradu. U tom smislu, unapređenje sistema javnih nabavki zahtijeva smanjenje troškova kako bi se povećala efikasnost postupaka javnih nabavki.

Privatnim kompanijama je, prema ocjenama iz istraživanja, otežan i pristup pravnoj zaštiti. Ovo se u prvom redu odnosi na previsoke naknade za pokretanje žalbi u iznosu i do 10.000 KM. Osim visokih naknada, predstavnici privrednog sektora pokazali su značajan stepen nepovjerenja u pravnu zaštitu i reviziju postupaka javne nabavke, koja se većinom percipira kao skupa i neisplativa. Privatni je sektor jednim dijelom nepovjerljiv da će se njihove žalbe rješavati na nepristrasan način. Stoga, neuspješnim ponuđačima potrebno je omogućiti pristupačnu i učinkovitu reviziju postupaka javnih nabavki, u skladu s principima jednakog i fer tretmana.

Privatne kompanije, bar sudeći prema odgovorima ispitanika, također imaju svoj udio u kršenju pravila i principa provođenja postupka javne nabavke, posebno onih koji se tiču osiguranja slobodnog tržišnog nadmetanja. Jedan dio privrednih subjekata ukazao je na to da u javnim nabavkama u BiH postoje prakse nelegalnog udruživanja ponuđača u svrhu manipuliranja ponuda i limitiranja aktivne konkurencije u javnim nabavkama. Podaci iz istraživanja također pokazuju da je izvršenje ugovora jedna od slabih tačaka javnih nabavki, prvenstveno zbog i dalje prisutne prakse mijenjanja uvjeta ugovora nakon potpisivanja. Stoga su i u ovom domenu potrebni snažniji mehanizmi kontrole.

Korupcija u obliku mita ili druge vrste zloupotrebe javnih ovlasti za ličnu korist, prema odgovorima ispitanika, predstavlja značajnu prepreku za ravnopravno učešće privatnih kompanija u postupcima javne nabavke. Široko zastupljeno mišljenje među poslovnom zajednicom jeste da su političke i lične veze jedan od presudnih faktora za dobijanje poslova na javnim nabavkama.

Povjerenje u sistem javnih nabavki je na veoma niskom nivou, kao i u mehanizme sankcioniranja nepravilnosti. Tek bi mali broj privrednika prijavio korupciju ili neodgovorno trošenje javnih sredstava, dok preostali, većinski dio poslovne zajednice ne vjeruje da bi pokušaj borbe protiv korupcije urodio plodom. Veliki broj ispitanika pokazao je nepovjerenje u pravičan sistem provođenja postupaka javne nabavke, a može se zaključiti da se mnogi smatraju prinuđenim da učestvuju u koruptivnim radnjama kako bi opstali na tržištu. Povezano s tim, ispitanici također pokazuju određeni stepen tolerancije ili prihvatanja korupcije kao dozvoljenog ponašanja, što može otežati napore u borbi protiv korupcije.

Ovo istraživanja nastojalo je dati uvid u stanje javnih nabavki u BiH, s fokusom na ključne probleme i izazove privrednih subjekata kao važnih aktera u tom procesu. U tom kontekstu, rezultate ovog istraživanja neophodno je uzeti u obzir prilikom kreiranja efikasnih politika i strategija za jačanje sistema javne nabavke, uključujući i borbu protiv korupcije. Istovremeno, u cilju određivanja djelotvornih mjera za jačanje sistema javnih nabavki, neophodno je produbiti istraživanje problema koji su u ovom izvještaju naznačeni a koji se u velikoj mjeri tiču osiguranja transparentnosti, nediskriminacije ponuđača i odgovornog trošenja javnog novca. Također, s obzirom na objektivna ograničenja ovog istraživanja koje se u prvom redu oslanja na stavove i iskustva privatnog sektora, također je važno adresirati i druga pitanja koja nisu obuhvaćena ovim izvještajem, kao što su naprimjer planiranje javnih nabavki, izuzeci od primjene procedura, te institucionalni preduvjeti neophodni za kreiranje funkcionalnijeg i pravednijeg sistema javnih nabavki.

6.

Bibliografija

Izvještaji

1. Agencija za javne nabavke BiH. Analiza pregovaračkog postupka bez objavljivanja obavještenja o nabavci za period 01. 01. - 31. 08. 2013. godine. Sarajevo: Agencija za javne nabavke BiH, 2013.
2. Agencija za javne nabavke BiH. Godišnji izvještaj o zaključenim ugovorima u postupcima javnih nabavki u 2012. godini. Banja Luka: Agencija za javne nabavke BiH, 2013.
3. Agencija za javne nabavke BiH. Godišnji izvještaj o zaključenim ugovorima u postupcima javnih nabavki u 2013. godini. Mostar: Agencija za javne nabavke BiH, 2014.
4. Agencija za javne nabavke BiH. Izvještaj o monitoringu postupaka javnih nabavki u 2012. godini. Sarajevo: Agencija za javne nabavke BiH, 2013.
5. Agencija za javne nabavke BiH. Izvještaj o monitoringu postupaka javnih nabavki u 2013. godini. Sarajevo: Agencija za javne nabavke BiH, 2014.
6. Agencija za javne nabavke BiH. Obrazloženja Nacrta Zakona o javnim nabavama. Sarajevo: Agencija za javne nabavke BiH.
7. Agencija za javne nabavke BiH. Privremeni izvještaj o zaključenim ugovorima u postupcima javnih nabavki za period od 1. 1. do 31. 8. 2013 godine. Mostar: Agencija za javne nabavke BiH, 2013.
8. Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije BiH. Akcioni plan za provedbu Strategije za borbu protiv korupcije (2009-2014). Istočno Sarajevo: Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije BiH.
9. Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije BiH. Strategija za borbu protiv korupcije (2009-2014). Istočno Sarajevo: Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije BiH.
10. Asocijacija poslodavaca BiH, Fond otvoreno društvo, Tender, Transparency International BiH i ACCOUNT. "Prijedlog amandmana na rješenja sadržana u prijedlogu novog zakona o javnim nabavkama BiH". <http://account.ba/upload/documents/ZAJEDNICKI%20AMANDMANI%20NA%20ZJN%20BIH%20PS%20BIH.pdf> (stranica posjećena 20. 11. 2014).
11. Cardno Emerging Markets USA, USAID Projekat za bolje uslove poslovanja. Poslovna anketa: Srbija 2012. Beograd: Cardno Emerging Markets USA, 2012.
12. Council of Ministers of Bosnia and Herzegovina. Answers to the list of EU Questions on Chapter 5: Public Procurement. Sarajevo: Council of Ministers of Bosnia and Herzegovina, 2012.
13. Miraščija, Mervan. *Analiza zakonskog okvira javnih nabavki – Bosna i Hercegovina*. Sarajevo: Fond otvoreno društvo, 2013; <http://balkantenderwatch.eu/btw-local/uploaded/BIH%20local/BLS/Baseline%20survey%20-%20BIH%20Analiza%20legislativnog%20okvira.pdf> (stranica posjećena 28. 1. 2014).

14. Fond otvoreno društvo. *Procjena rizika od korupcije u javnim nabavkama: analiza stanja u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: Fond otvoreno društvo, 2013.
15. Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske. Izvještaj o reviziji Konsolidovanog godišnjeg finansijskog izvještaja za korisnike budžeta Republike Srpske za period 01. 01. do 31. 12. 2012. godine. Banja Luka: Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske, 20. 8. 2013.
16. Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske. Izvještaj o reviziji Konsolidovanog godišnjeg finansijskog izvještaja za korisnike budžeta Republike Srpske za period 01. 01. do 31. 12. 2013. godine. Banja Luka: Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske, 15. 7. 2014.
17. Lemke, Marian. "Uvod u direktive o javnim nabavkama EU". U *Direktive Evropske unije o javnim nabavkama*, uredio Marian Lemke, str. 5–79. Sarajevo: Program podrške sistemu javnih nabavki u Bosni i Hercegovini, 2006.
18. Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). *Bribery in Public Procurement: Methods, Actors and Counter-Measures*. Paris: OECD, 2007.
19. Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). *Detecting Bid-rigging in Public Procurement*. Paris: OECD. <http://www.oecd.org/competition/cartels/42594486.pdf> (stranica posjećena 28. 1. 2014).
20. Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). *Enhancing Integrity in Public Procurement: A Checklist*. Paris: OECD, 2008.
21. Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). *OECD Principles for Integrity in Public Procurement*. Paris: OECD, 2009.
22. Podumljak, Munir i YES fondacija. *Percepcija i stavovi o korupciji na Zapadnom Balkanu: regionalni pregled*. Zagreb: Partnerstvo za društveni razvoj, 2010.
23. SIGMA. *Bosnia and Herzegovina: Public Procurement Assessment*. Paris: SIGMA, 2012.
24. Tender. *Rezultati provođenja javnih nabavki za četvrti kvartal i ukupan period 2012. godine, dobijeni realizacijom Projekta "Praćenje i analiza provođenja javnih nabavki u BiH"*. Banja Luka: Tender, 2013. <http://www.tender.ba/images/stories/dokumenti/AKTUELNO/treci-kvartalni-godisnji.pdf> (stranica posjećena 27. 1. 2014).
25. TNS Political & Social. *Flash Eurobarometer 374: Businesses' Attitudes towards Corruption in the EU*. 2014.
26. Transparency International BiH. *Monitoring implementacije Zakona o javnim nabavkama BiH*. Banja Luka: Transparency International BiH, 2012.
27. Transparency International BiH. "Prijedlog amandmana na rješenja sadržana u prijedlogu novog zakona o javnim nabavkama BiH". <http://account.ba/upload/documents/Prijedlog%20amandmana%20na%20ZJN%20TRANSPARENCY%20INTERNATIONAL%20BIH.pdf> (stranica posjećena 20. 11. 2014).
28. Transparency International BiH. *National Integrity System Assessment: Bosnia and Herzegovina 2013*. Banja Luka: Transparency International BiH, 2013.
29. Rokvić, Slavica. *Analiza stanja u oblasti javnih nabavki u Bosni i Hercegovini s preporukama za dalje akcije*. Banja Luka: Transparency International BiH, 2007.

30. United Nations Office on Drugs and Crime. *Business, Corruption and Crime in the Western Balkans: The Impact of Bribery and Other Crime on Private Enterprise*. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime, 2013.
31. Ured Ujedinjenih naroda za droge i kriminal. *Poslovanje, korupcija i kriminal u Bosni i Hercegovini: utjecaj mita i kriminala na privatna preduzeća*. Beč: Ured Ujedinjenih naroda za droge i kriminal, 2013.
32. Ured za razmatranje žalbi. Izvještaj o radu Ureda za razmatranje žalbi u 2012. godini. Sarajevo: Ured za razmatranje žalbi, 2013.
33. Ured za razmatranje žalbi. Izvještaj o radu Ureda za razmatranje žalbi u 2013. godini. Sarajevo: Ured za razmatranje žalbi, 2014.
34. Ured za reviziju institucija BiH. Izvještaj o reviziji izvještaja o izvršenju budžeta institucija Bosne i Hercegovine za 2011. godinu. Sarajevo: Ured za reviziju institucija BiH, 2012.
35. Ured za reviziju institucija BiH. Izvještaj o reviziji izvještaja o izvršenju budžeta institucija Bosne i Hercegovine za 2012. godinu. Sarajevo: Ured za reviziju institucija BiH, 2013.
36. Ured za reviziju institucija BiH. Izvještaj o reviziji izvještaja o izvršenju budžeta institucija Bosne i Hercegovine za 2013. godinu. Sarajevo: Ured za reviziju institucija BiH, 2014.
37. Ured za reviziju institucija u FBiH. Revizorski izvještaj o izvršenju budžeta Federacije BiH za 2012. godinu. Sarajevo: Ured za reviziju institucija u FBiH, 2013.
38. Ured za reviziju institucija u FBiH. Revizorski izvještaj o izvršenju budžeta Federacije BiH za 2013. godinu. Sarajevo: Ured za reviziju institucija u FBiH, 2014.

Međunarodne direktive

1. Evropski parlament i Vijeće Evropske unije. "Direktiva Europskoga parlamenta i Vijeća 2004/18/EZ." 31. 3. 2004. <http://www.kontrola-nabavki.me/1/dokumenta/pravna%20regulativa/Direktiva%202004-18-EZ.pdf> (stranica posjećena 15. 10. 2014).
2. Evropski parlament i Vijeće Evropske unije. "Direktiva 2004/17/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća." 31. 3. 2004. <http://www.kontrola-nabavki.me/1/dokumenta/pravna%20regulativa/Direktiva%202004-17-EZ.pdf> (stranica posjećena 15. 10. 2014).
3. Evropski parlament i Vijeće Evropske unije. "Direktiva 2007/66/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća." 11. 12. 2007. <http://www.kontrola-nabavki.me/1/dokumenta/pravna%20regulativa/direktiva2007-66-ez.pdf> (stranica posjećena 15. 10. 2014).

Zakoni

1. "Pravilnik o monitoringu postupaka javnih nabavki". *Službeni glasnik BiH* 48/08.
2. "Zakon o javnim nabavkama BiH". *Službeni glasnik BiH* 39/14.
3. "Zakon o javnim nabavkama BiH". *Službeni glasnik BiH* 49/04, 19/05, 52/05, 8/06, 24/06, 70/06, 12/09 i 60/10.
4. "Zakon o internoj reviziji institucija BiH", *Službeni glasnik BiH* 27/08.
5. "Zakon o internoj reviziji u javnom sektoru u FBiH", *Službene novine Federacije BiH* 47/08.
6. "Zakon o internoj reviziji u javnom sektoru Republike Srpske", *Službeni glasnik Republike Srpske* 17/08.

Ostalo

1. Antikorupcijska mreža organizacija civilnog društva u BiH – ACCOUNT. "Novi Zakon o javnim nabavkama ne treba usvojiti jer će povećati korupciju". ACCOUNT, 28. 5. 2013. <http://www.account.ba/novost/9707/novi-zakon-o-javnim-nabavkama-ne-treba-usvojiti-jer-ce-povecati-korupciju> (stranica posjećena 27. 11. 2014).
2. Antikorupcijska mreža organizacija civilnog društva u BiH – ACCOUNT. "Veliko istraživanje: Ko, kako i koliko krade na javnim nabavkama". ACCOUNT, 29. 3. 2013. <http://www.account.ba/novost/9672/veliko-istrazivanje-ko-kako-i-koliko-krade-na-javnim-nabavkama> (stranica posjećena 27. 11. 2014).
3. Asocijacija poslodavaca BiH, Fond otvoreno društvo BiH, Tender, Transparency International BiH i Antikorupcijska mreža organizacija civilnog društva "Account". "Otvoreno pismo protiv usvajanja novog zakona o javnim nabavkama". Transparency International, 25. 4. 2014. <http://ti-bih.org/?p=7172> (stranica posjećena 20. 11. 2014).
4. Jukić, Elvira M. "EU Warns Bosnia over Public Procurement Law". *Balkan Insight*, 31. 7. 2013. <http://www.balkaninsight.com/en/article/eu-criticizes-bosnia-s-public-procurement-law> (stranica posjećena 28. 11. 2014).
5. SRNA. "Sistem javnih nabavki mora biti transparentniji". *Oslobođenje*, 11. 12. 2014. <http://www.oslobodjenje.ba/ekonomija/sistem-javnih-nabavki-mora-bit-transparentniji> (stranica posjećena 9. 1. 2015).

O autorici

Nermina Voloder magistrirala je 2013. godine na Evropskom regionalnom programu “Demokratija i ljudska prava u jugoistočnoj Evropi”, postdiplomskom studiju koji zajednički provode Univerzitet u Sarajevu i Univerzitet u Bologni. Diplomirala je na Fakultetu političkih nauka u Sarajevu, na Odsjeku za novinarstvo. Od 2007. do 2012. godine radila je kao novinarka za nekoliko printanih i *online* medija u Bosni i Hercegovini. Od 2014. godine radi u Centru za društvena istraživanja Analitika na poziciji projektnog koordinatora i mlađeg istraživača. Njeni istraživački interesi uključuju pitanja transparentnosti, odgovornosti i dobrog upravljanja u javnim institucijama.

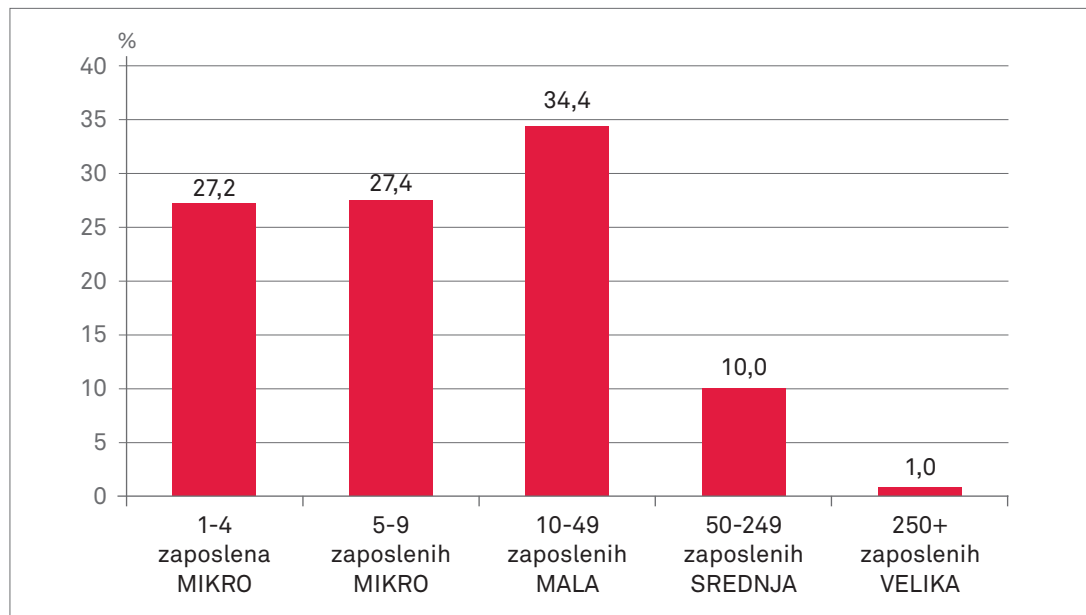
Aneks 1.

Rezultati telefonske ankete (CATI)¹³⁰

Tabela 1. Broj preduzeća prema geografskoj pripadnosti (N=2500)

Entitet	Broj	Procenat
Federacija BiH	1773	70.9
Republika Srpska	709	28.4
Distrikt Brčko	18	0.7
Total	2500	100.0

Grafikon 1. Veličina preduzeća prema broju zaposlenih (N=2500)

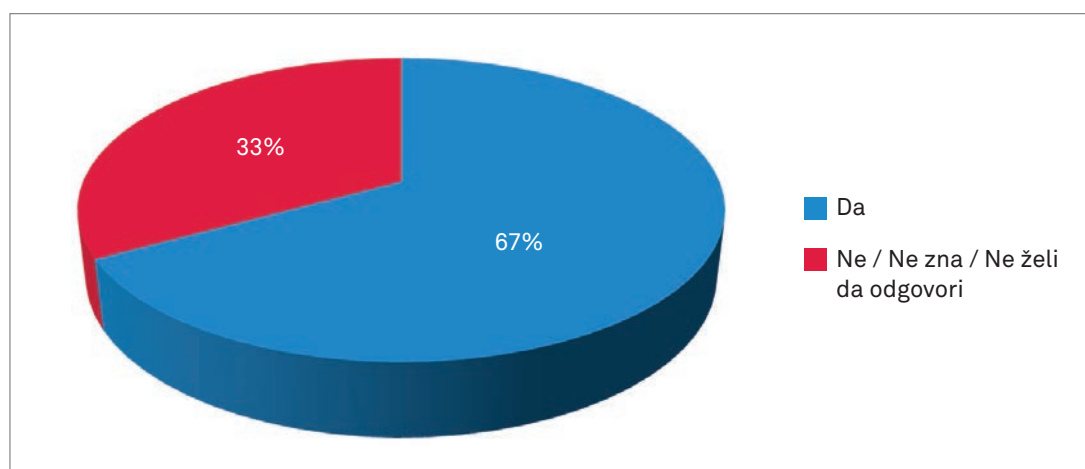


¹³⁰ Aneks ne sadrži grafikone uključene u tekst izvještaja.

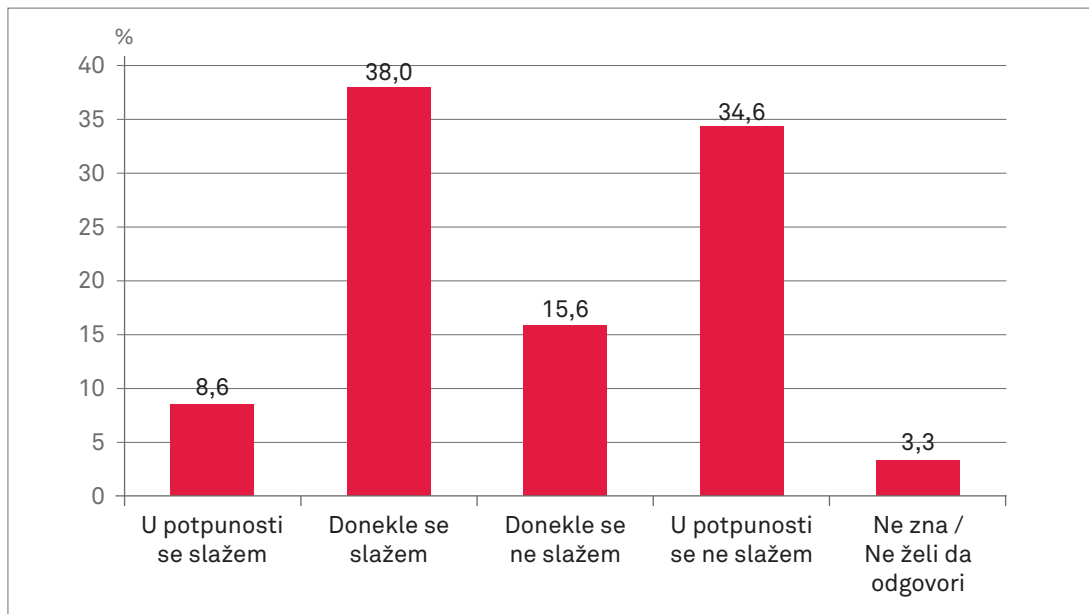
Grafikon 2. Osnovna/glavna djelatnost za koju je preduzeće registrirano (N=2500)



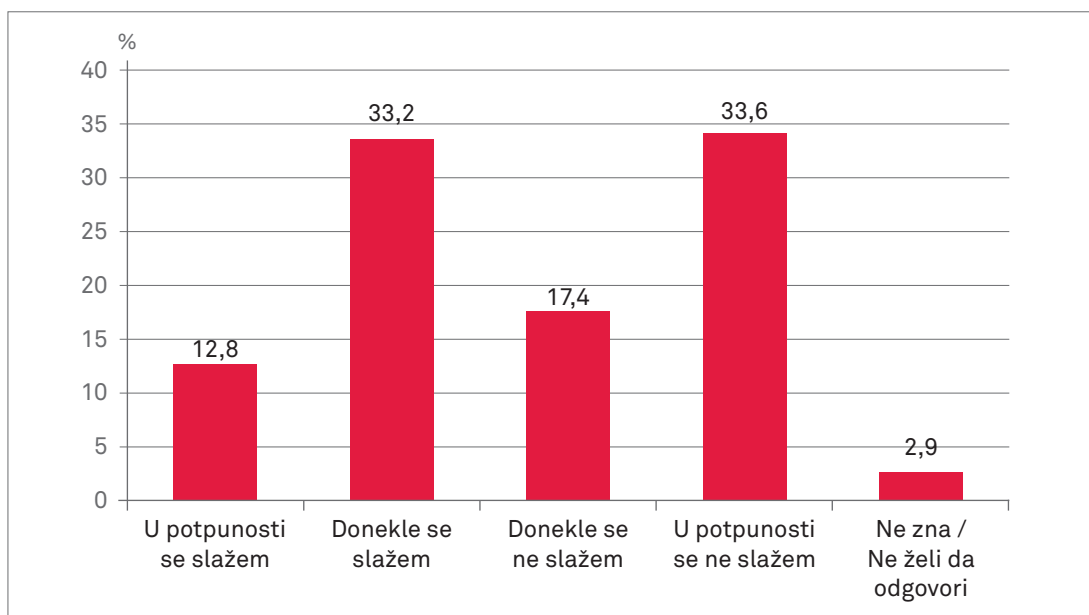
Grafikon 3. Učešće u javnim nabavkama po bilo kojem postupku (N=2500)



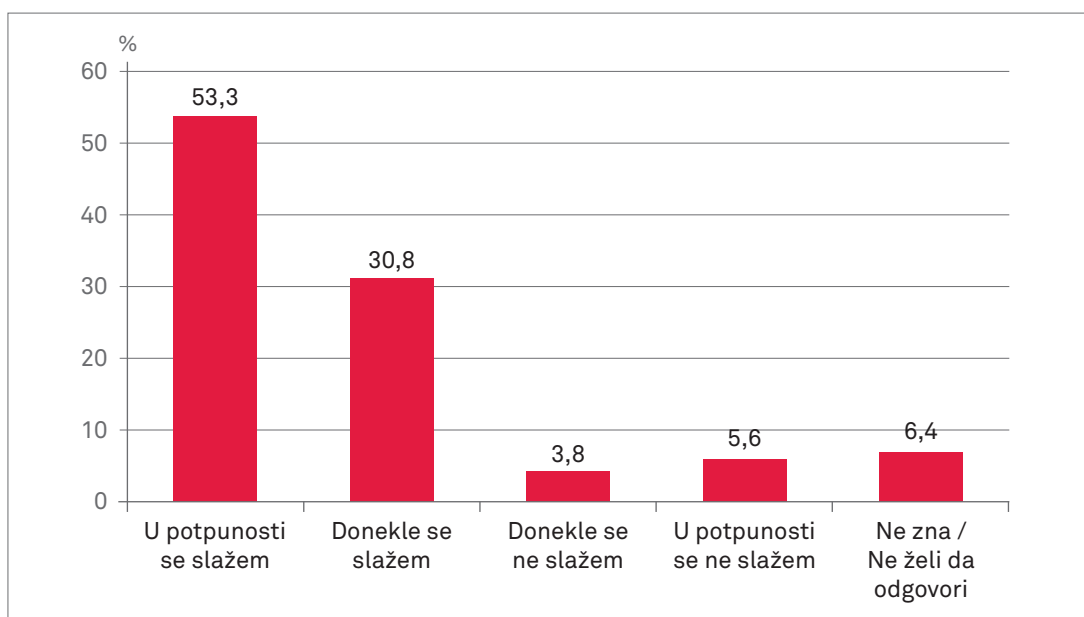
Grafikon 4. Slaganje ispitanika sa tvrdnjom: “Odluke o tome kome će javne nabavke biti dodijeljene donose se na transparentan način.” (N=2500)



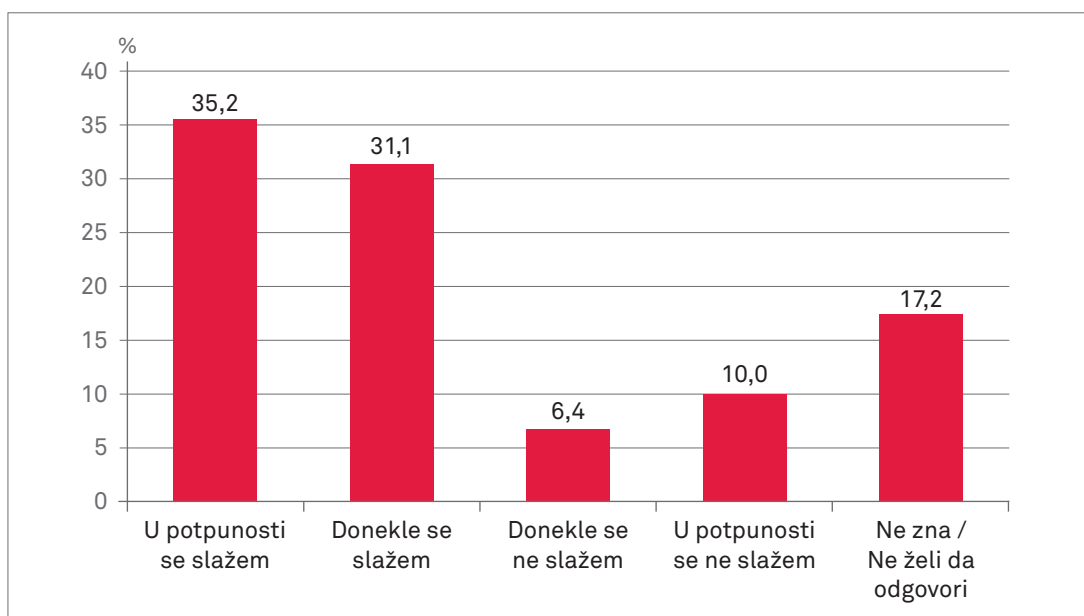
Grafikon 5. Slaganje ispitanika sa tvrdnjom: “Poslovi putem javnih nabavki dodjeljuju se ponuđačima koji su dali najkonkurentniju ponudu.” (N=2500)



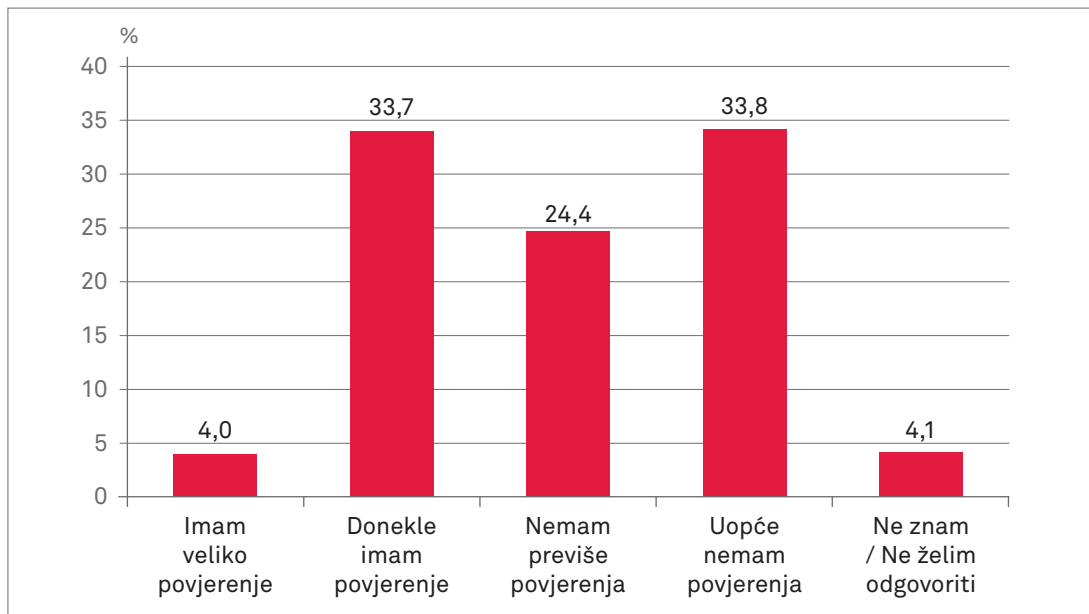
Grafikon 6. Slaganje ispitanika sa tvrdnjom: “Poslovi putem javnih nabavki često se dobijaju na osnovu privatnih ili političkih veza.” (N=2500)



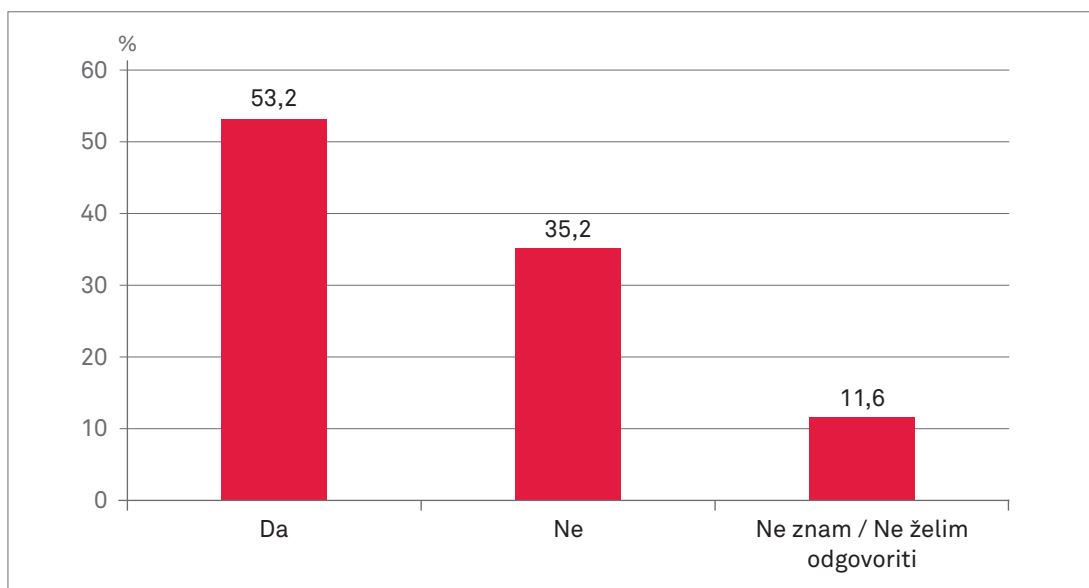
Grafikon 7. Slaganje ispitanika sa tvrdnjom: “Poslove putem javnih nabavki često nije moguće dobiti bez podmičivanja onih koji donose odluku o dodjeli posla.” (N=2500)



Grafikon 8. Odgovor na pitanje: “Koliko općenito imate povjerenja u sistem javnih nabavki u našoj zemlji?” (N=2500)



Grafikon 9. Odgovor na pitanje: “Da li smatrate da je korupcija Vaše preduzeće spriječila da dobije neki ugovor o javnoj nabavci?” (N=1677)



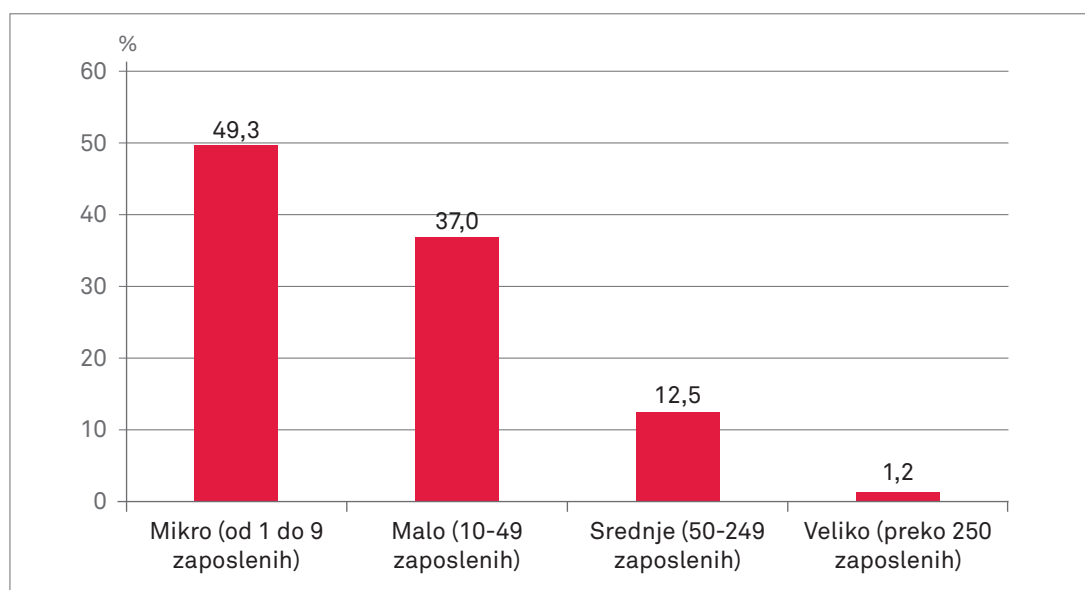
Aneks 2.

Rezultati ankete licem-u-lice (F-t-F)¹³¹

Tabela 1. Broj preduzeća prema geografskoj pripadnosti (N=511)

Entitet	Broj	Procenat
FBiH	378	74.0
RS	130	25.4
Distrikt Brčko	3	0.6
Total	511	100.0

Grafikon 1. Veličina preduzeća prema broju zaposlenih (N=511)

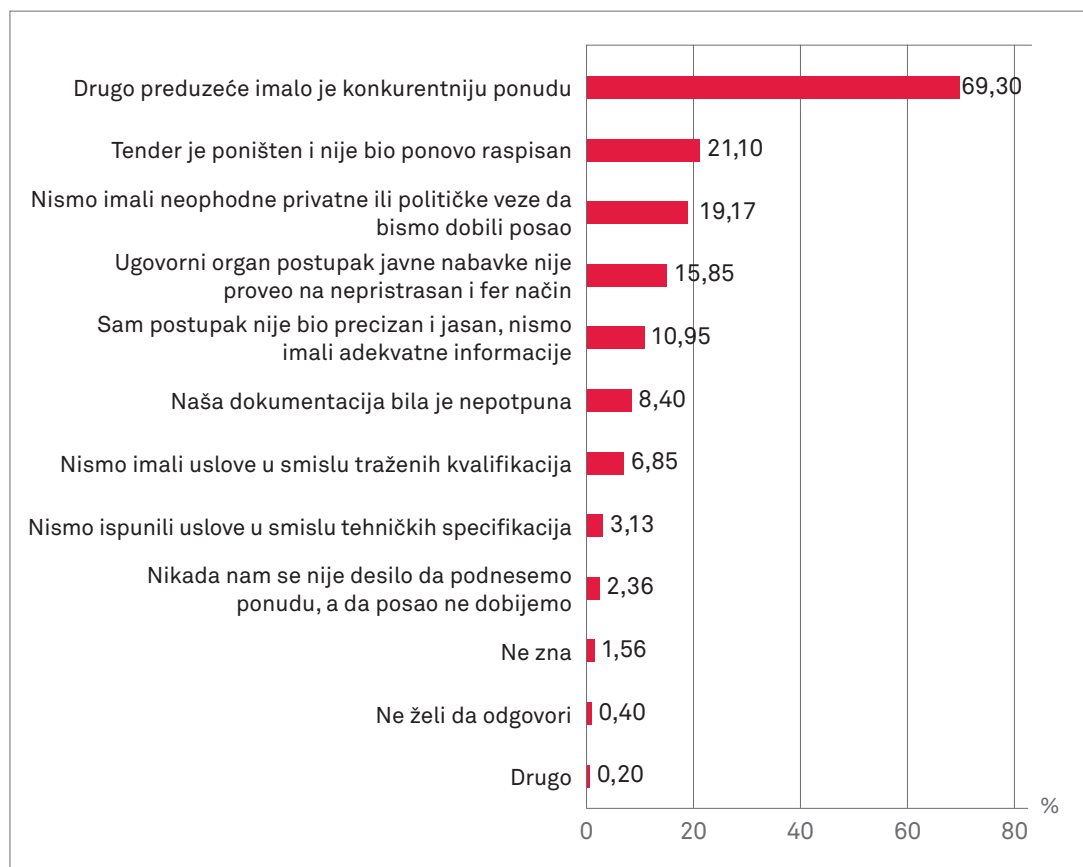


¹³¹ Aneks ne sadrži grafikone uključene u tekst izvještaja.

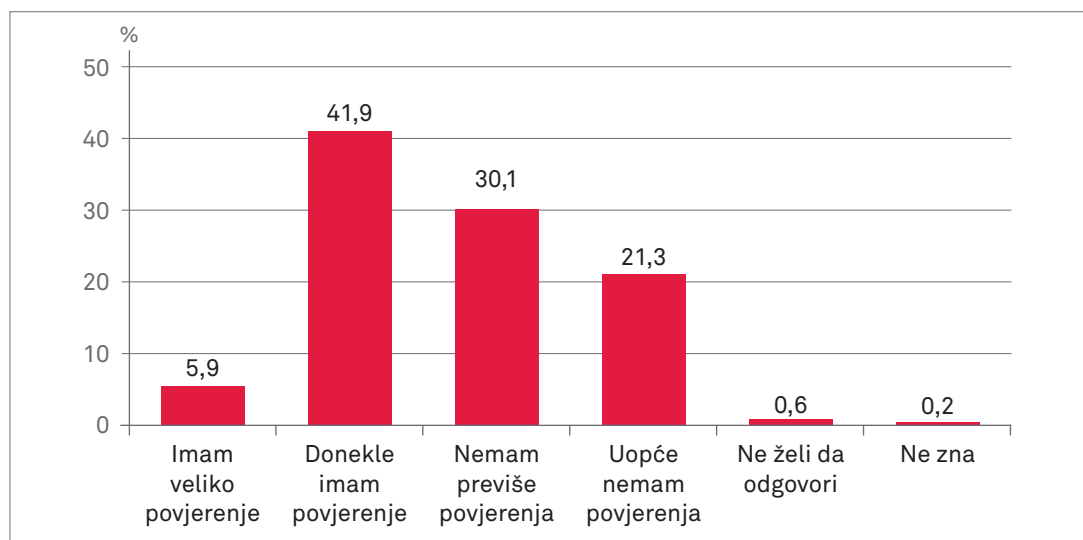
Grafikon 2. Osnovna/glavna djelatnost za koju je preduzeće registrirano (N=511)



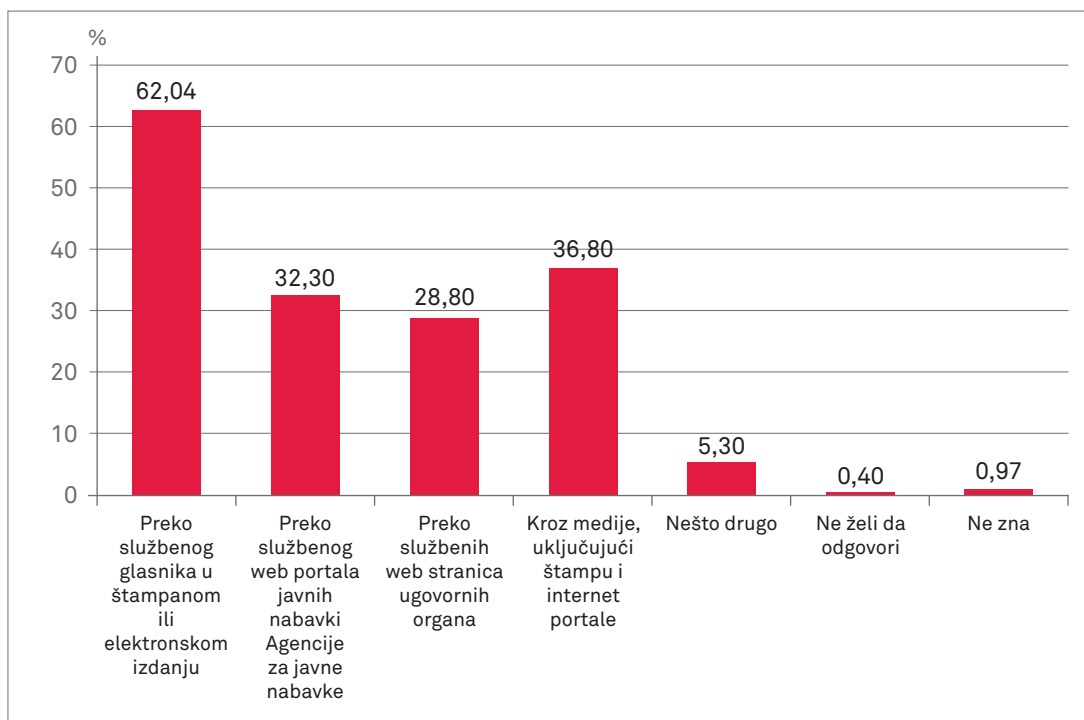
Grafikon 3. Odgovor na pitanje: “Ako se Vašem preduzeću desilo da je podnijelo ponudu a nije dobilo posao po osnovu javnih nabavki, koji su po Vama najčešći razlozi zašto niste uspjeli dobiti posao?”
(Mogućnost davanja više odgovora, N=511)



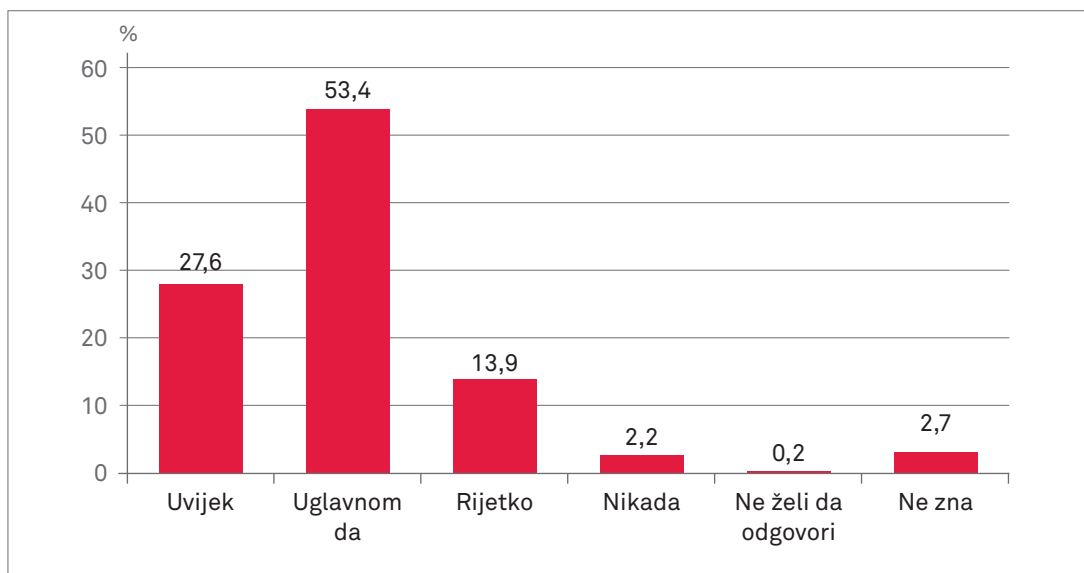
Grafikon 4. Odgovor na pitanje: “Koliko općenito imate povjerenja u sistem javnih nabavki u našoj zemlji?” (N=511)



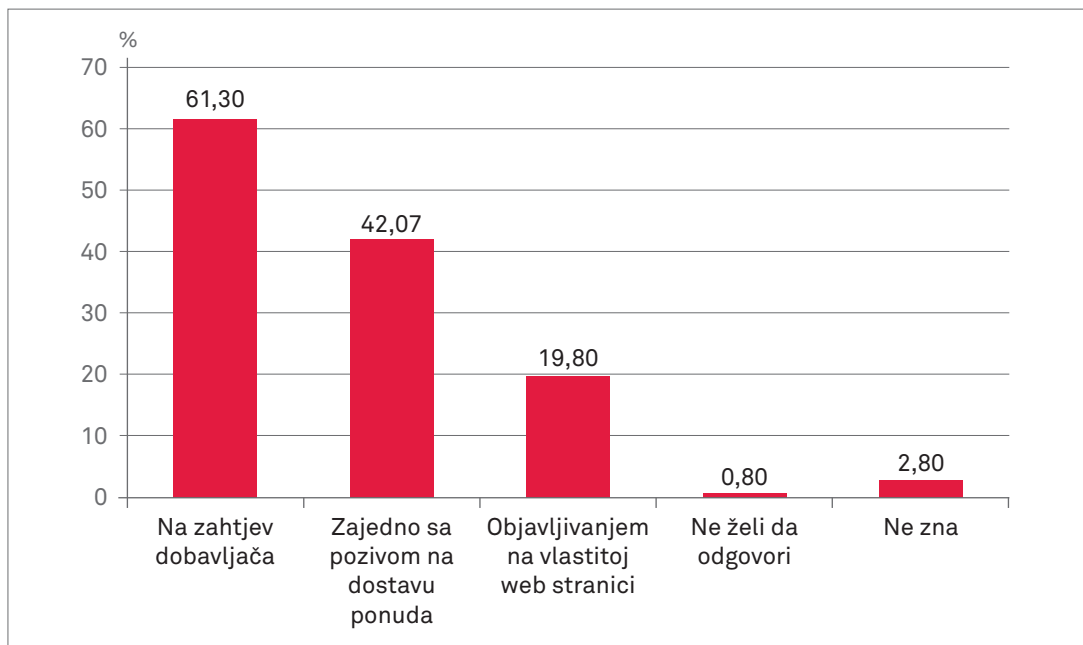
Grafikon 5. Odgovor na pitanje: “Na koji način se informirate o obavještenjima o javnim nabavkama?” (Mogućnost davanja više odgovora, N=511)



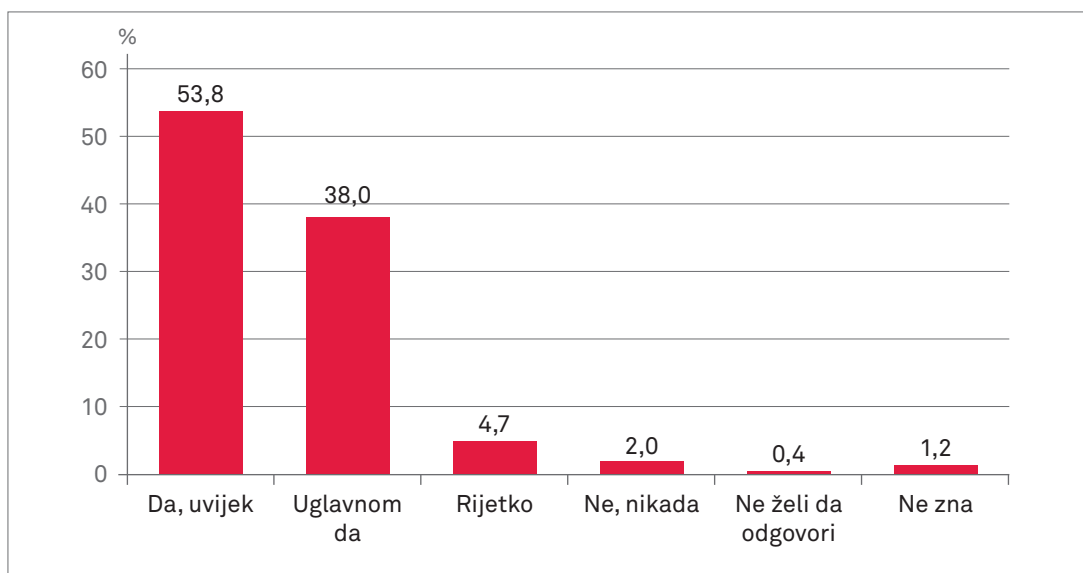
Grafikon 6. Odgovor na pitanje: “Da li iz vašeg iskustva ugovorni organi zaista ostavljaju 28 dana preduzećima za dostavljanje ponuda?” (N=511)



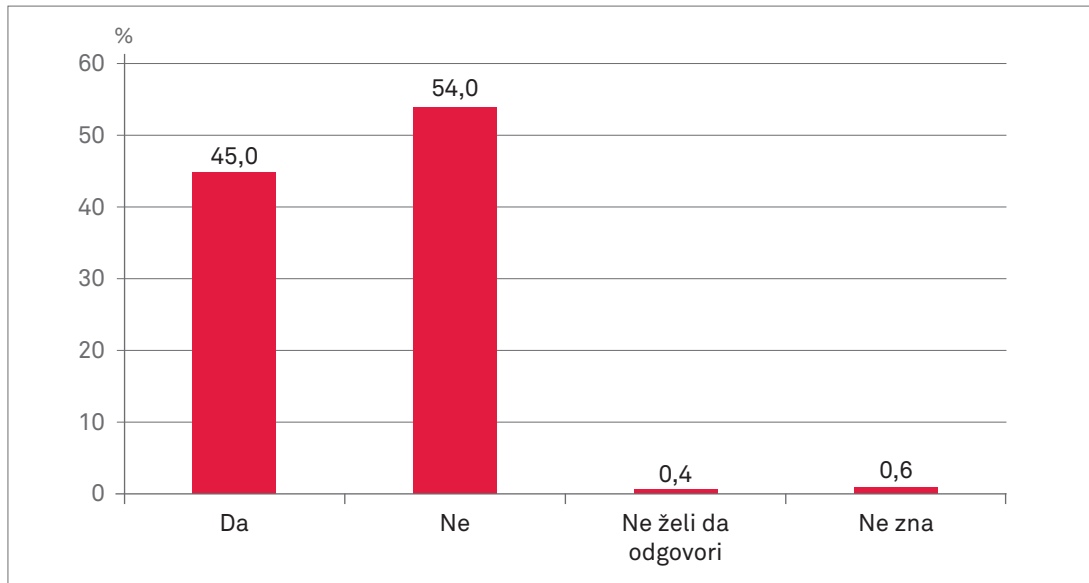
Grafikon 7. Odgovor na pitanje: “Na koje od sljedećih načina ugovorni organ čini dostupnom tendersku dokumentaciju dobavljačima u postupcima javnih nabavki?” (Mogućnost davanja više odgovora, N=511)



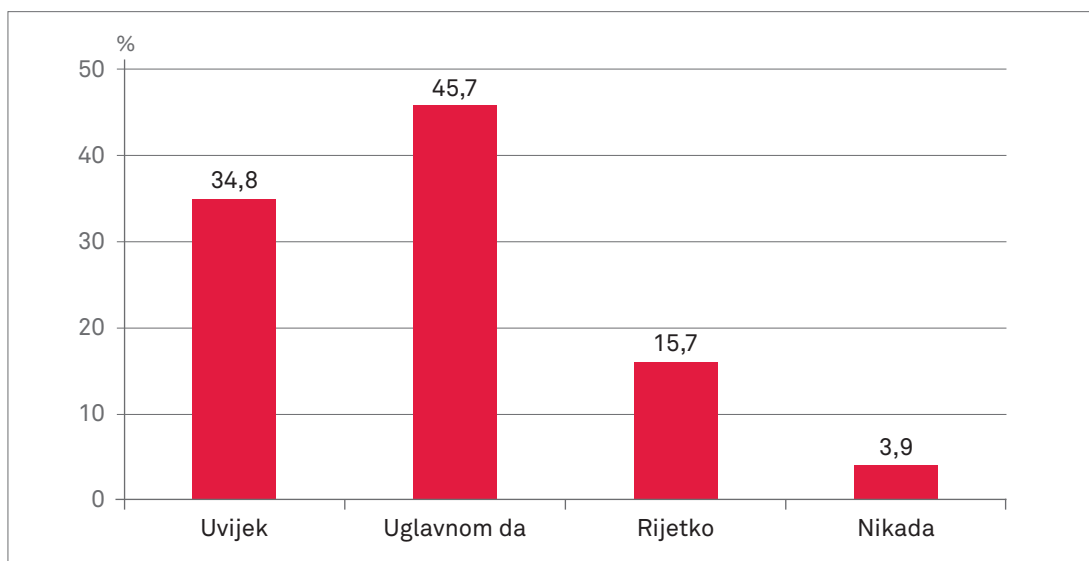
Grafikon 8. Odgovor na pitanje: “Ukoliko je Vaše preduzeće tražilo tendersku dokumentaciju i, ako je bilo potrebno, platilo naknadu predviđenu za ovu dokumentaciju, da li je tendersku dokumentaciju blagovremeno dobilo?” (N=511)



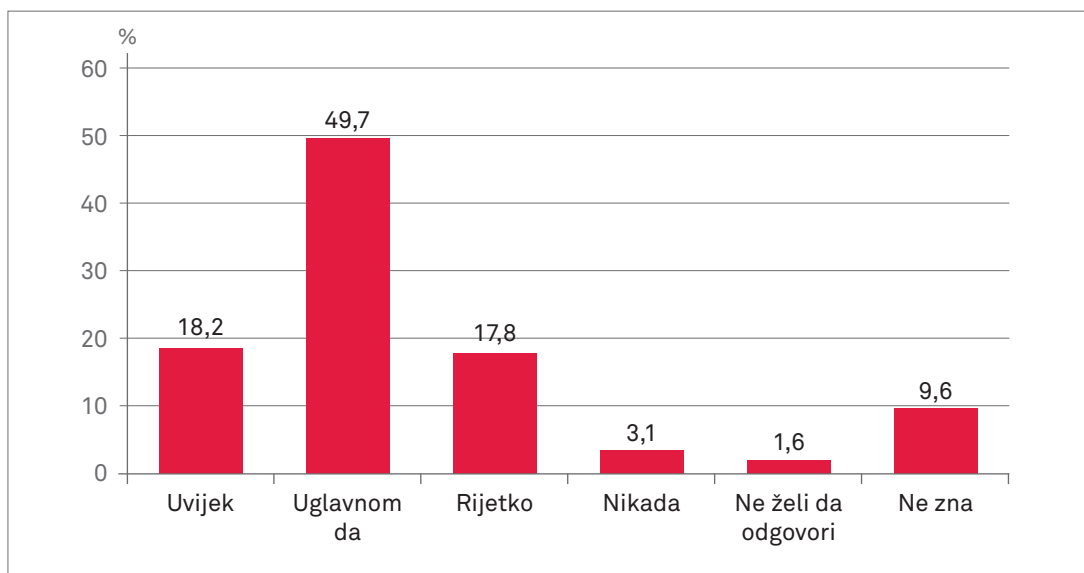
Grafikon 9. Odgovor na pitanje: “Da li ste ikada podnosili zahtjeve nadležnom ugovornom organu za pojašnjenja odredbi iz tenderske dokumentacije?” (N=511)



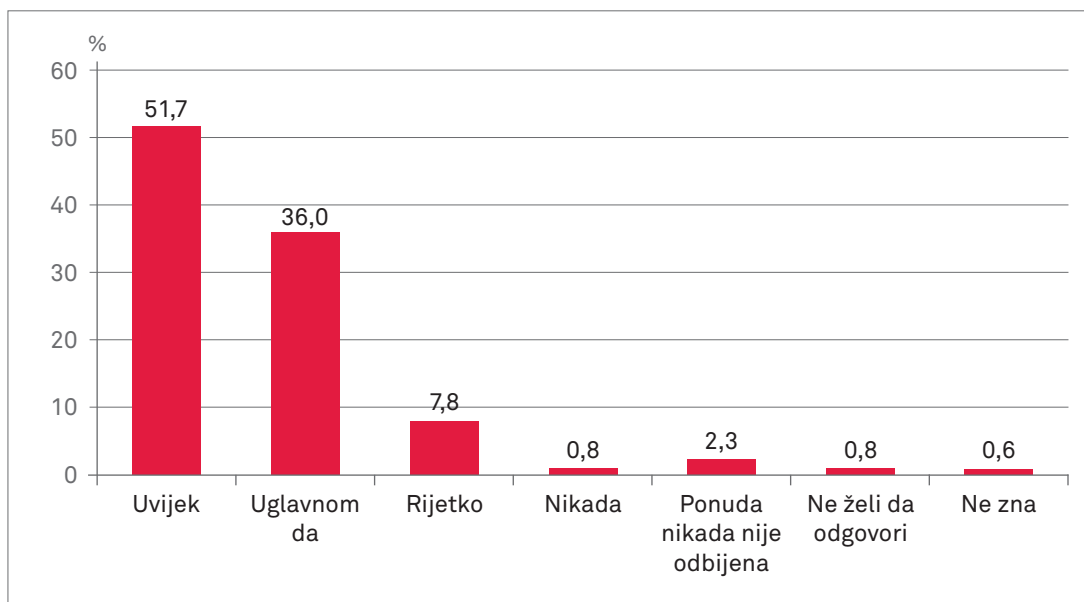
Grafikon 10. Odgovor na pitanje: “Ako jeste tražili pojašnjenje, da li je ugovorni organ pružio jasne i precizne informacije u datom slučaju?” (N=230)



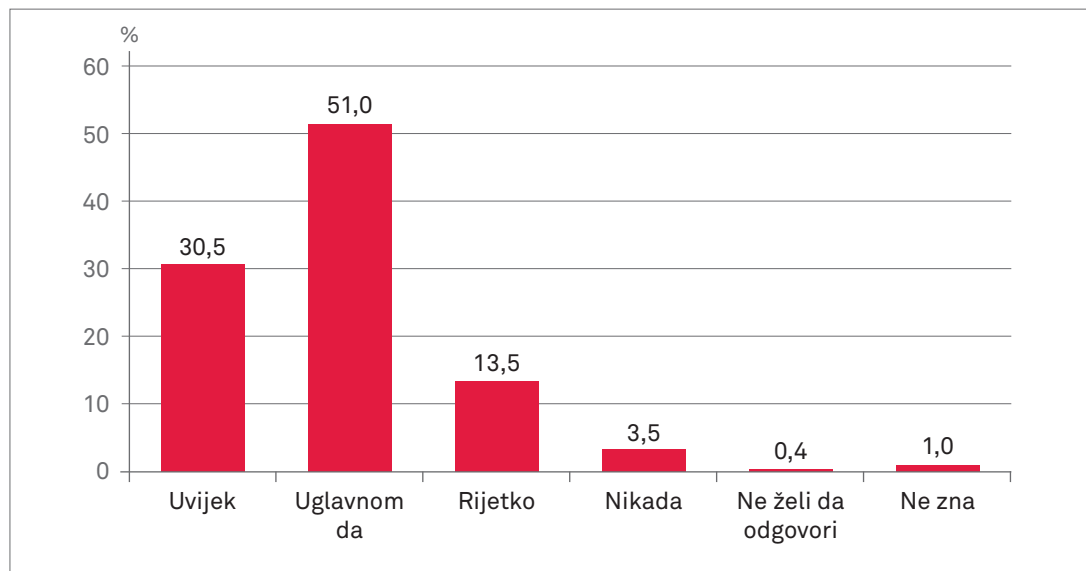
Grafikon 11. Odgovor na pitanje: “Da li smatrate da se u postupcima javnih nabavki u kojima je Vaše preduzeće učestvovalo ugovorni organ pridržavao principa povjerljivosti i nije protuzakonito dijelio informacije iz Vaše ponude trećim licima?” (N=511)



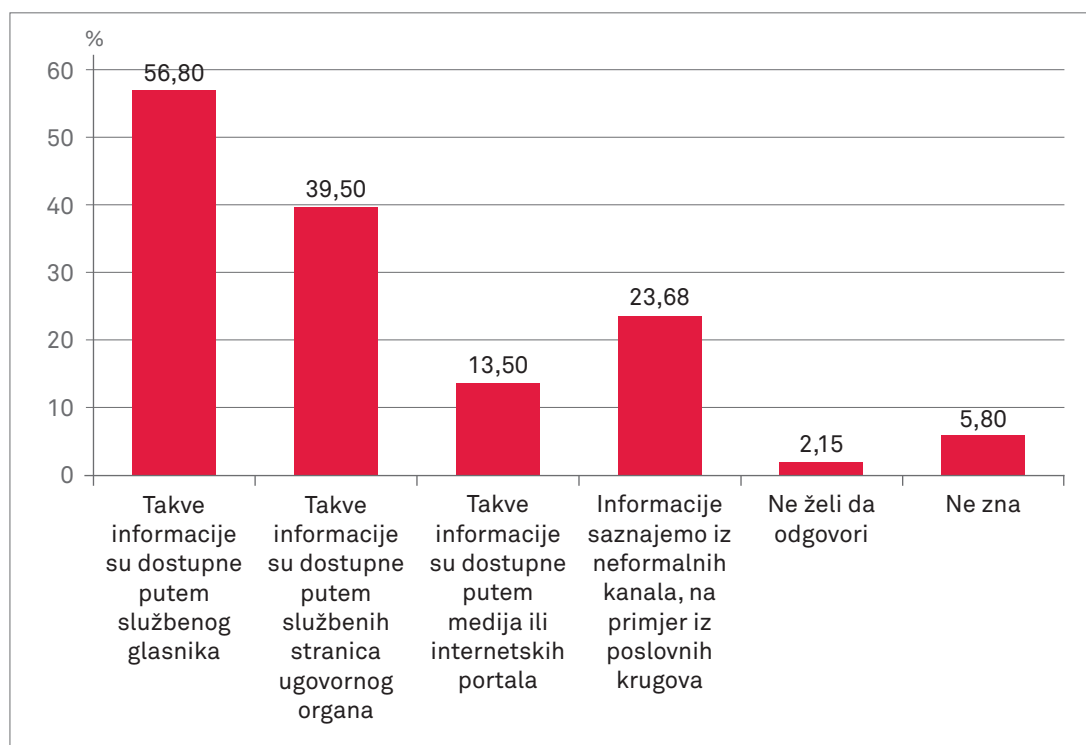
Grafikon 12. Odgovor na pitanje: “Ako je ponuda Vašeg preduzeća odbijena, da li ste obavješteni o tome?” (N=511)



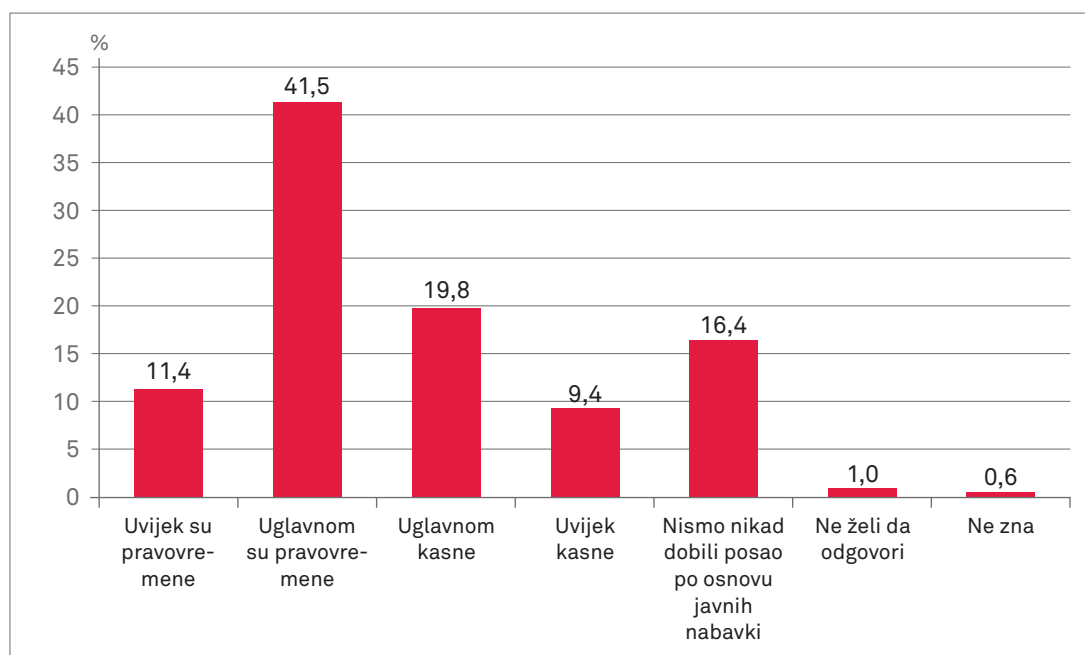
Grafikon 13. Odgovor na pitanje: “Ako ste dobili obavještenje da je ponuda Vašeg preduzeća odbijena, da li se u njemu navode razlozi zbog kojih je ugovor dodijeljen drugom ponuđaču, uključujući i ocjenu prema kriterijima za dodjelu ugovora iz tenderske dokumentacije?” (N=488)



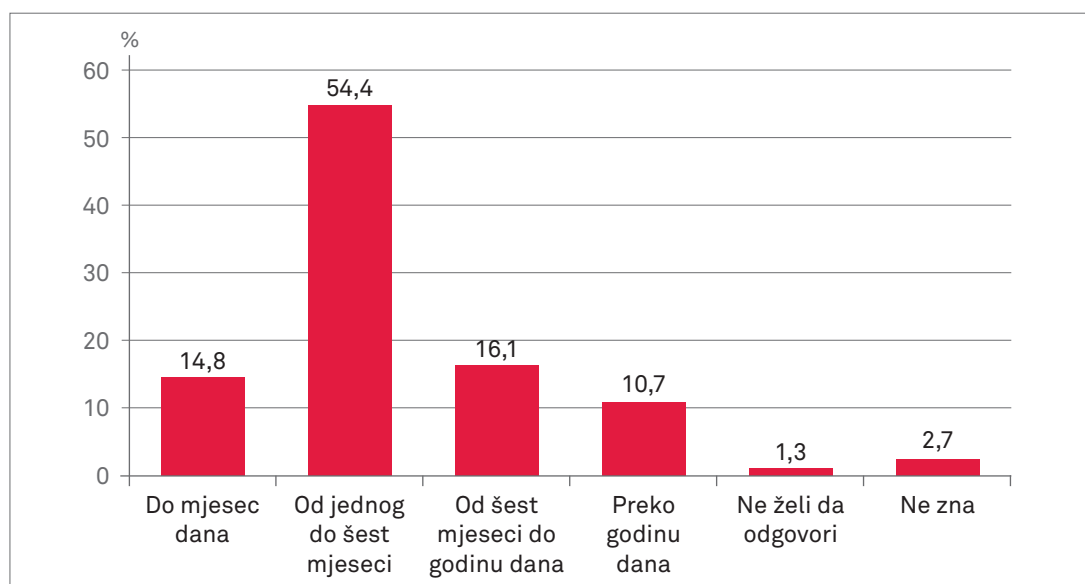
Grafikon 14. Odgovor na pitanje: “Na koji od sljedećih načina su dostupne informacije o tome kome je ugovor o javnoj nabavci dodijeljen?” (Mogućnost davanja više odgovora, N=511)



Grafikon 15. Odgovor na pitanje: “Ako ste ikada dobili posao po osnovu javnih nabavki, da li su uplate od strane ugovornih organa bile pravovremene?” (N=511)



Grafikon 16. Odgovor na pitanje: “Ako ste odgovorili da uplate uglavnom ili uvijek kasne, kolika su u prosjeku ta kašnjenja?” (N=149)



Grafikon 17. Odgovor na pitanje: “Ako ste tražili uvid u ponude nakon što je ugovorni organ donio odluku o javnoj nabavci, da li Vam je traženi uvid i omogućen?” (N=511)

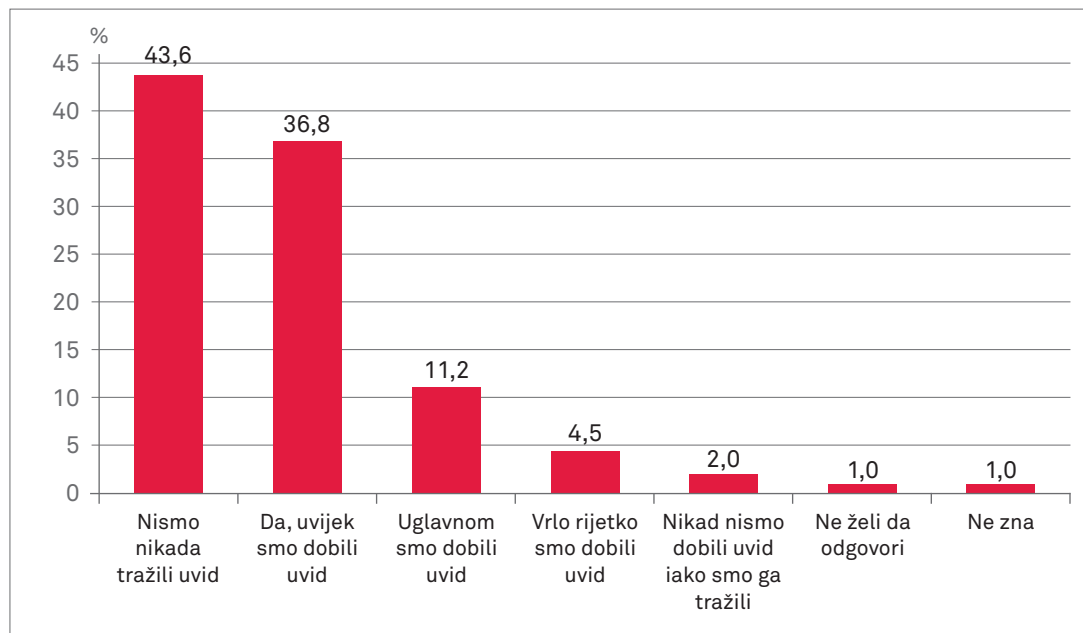
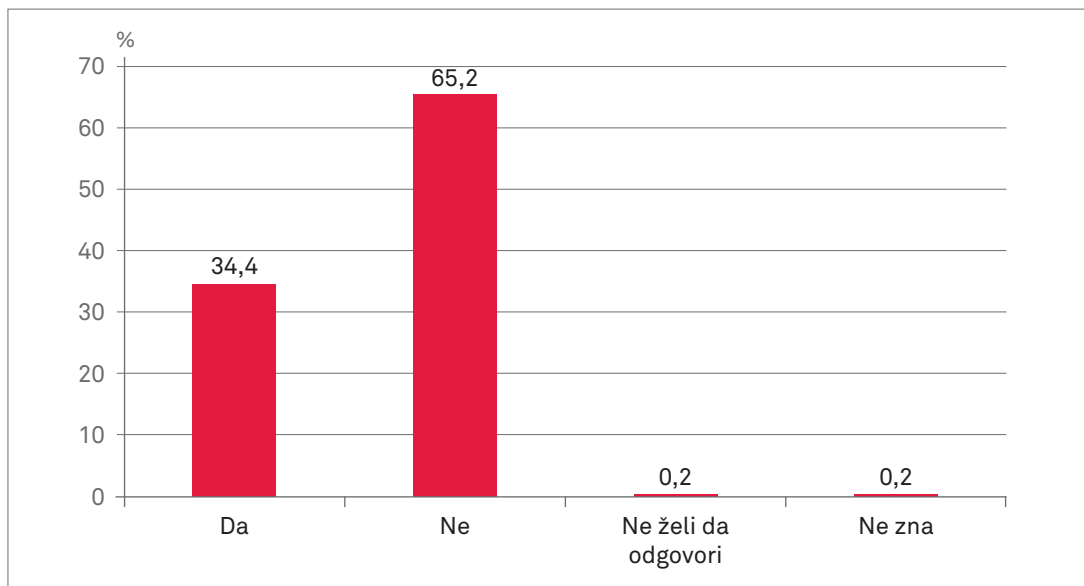


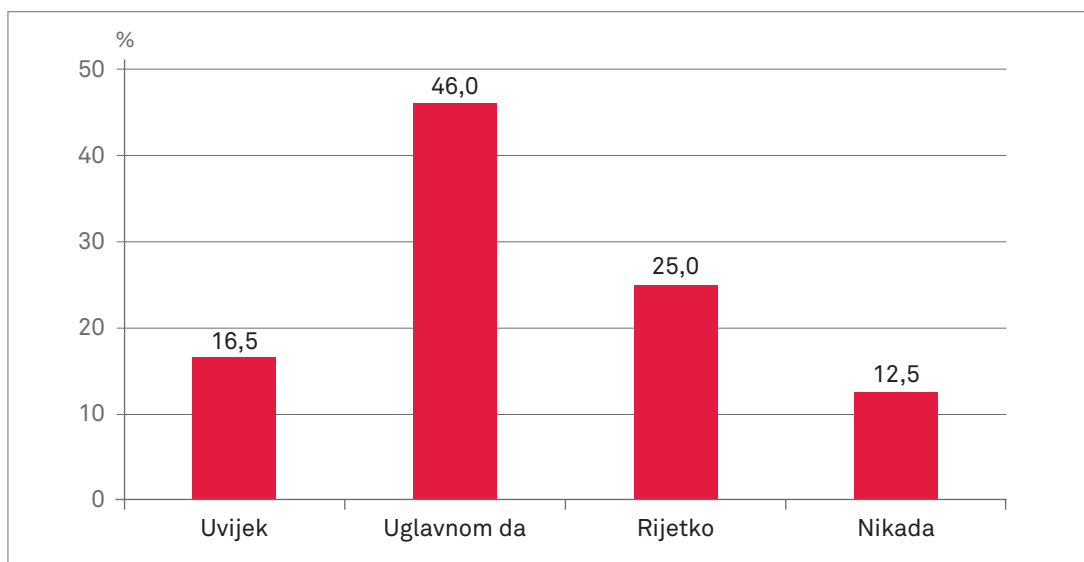
Tabela 2. Odgovor na pitanje: “Ako Vam uvid nije bio dozvoljen, koji su bili razlozi za to?” (N=90)

Ako Vam uvid nije bio dozvoljen, koji su bili razlozi za to?						
	Uvijek	Uglavnom	Rijetko	Nikada	NO	NZ
Ugovorni organ nije odgovorio na naš zahtjev.	6.7	32.2	37.8	12.2	2.2	8.9
Ugovorni organ je odbio zahtjev za uvid po osnovu zaštite poslovne tajne.	11.1	21.1	34.4	22.2	1.1	10
Ugovorni organ je odbio zahtjev za uvid po osnovu zaštite ličnih podataka.	8.9	17.8	35.6	23.3	2.2	12.2
Ugovorni organ je koristio administrativne i druge izgovore da nam ne pruži uvid, a nije formalno odbio uvid.	11.1	34.4	27.8	15.6	2.2	8.9
Ugovorni organ je odbio zahtjev po nekom drugom osnovu.	7.8	33.3	28.9	17.8	3.3	8.9

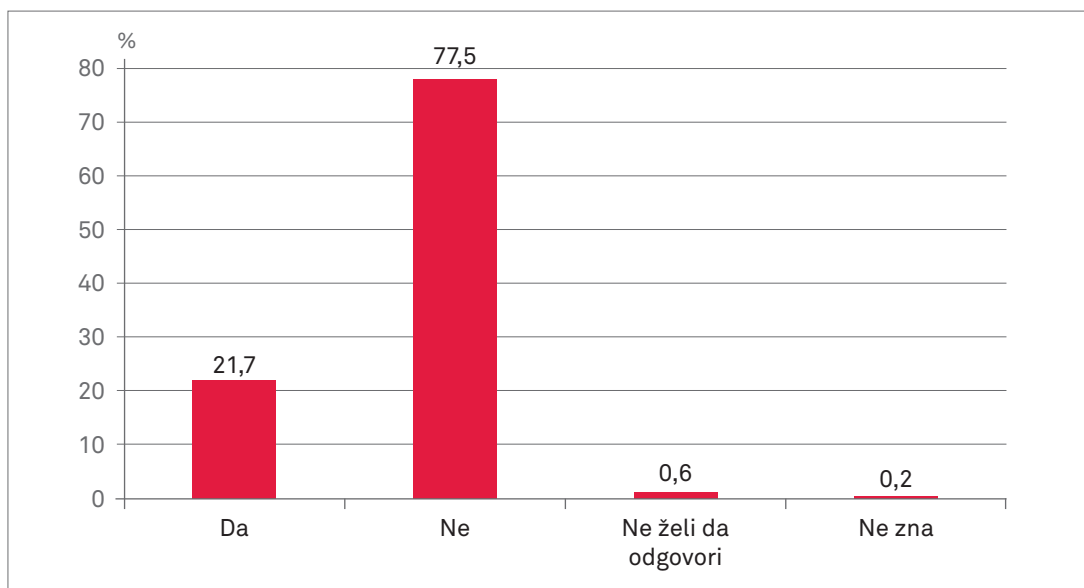
Grafikon 18. Odgovor na pitanje: “Da li ste ikada ugovornom organu podnijeli prigovor na odluku o javnoj nabavci u okviru postupka u kojem je i Vaše preduzeće učestvovalo?” (N=511)



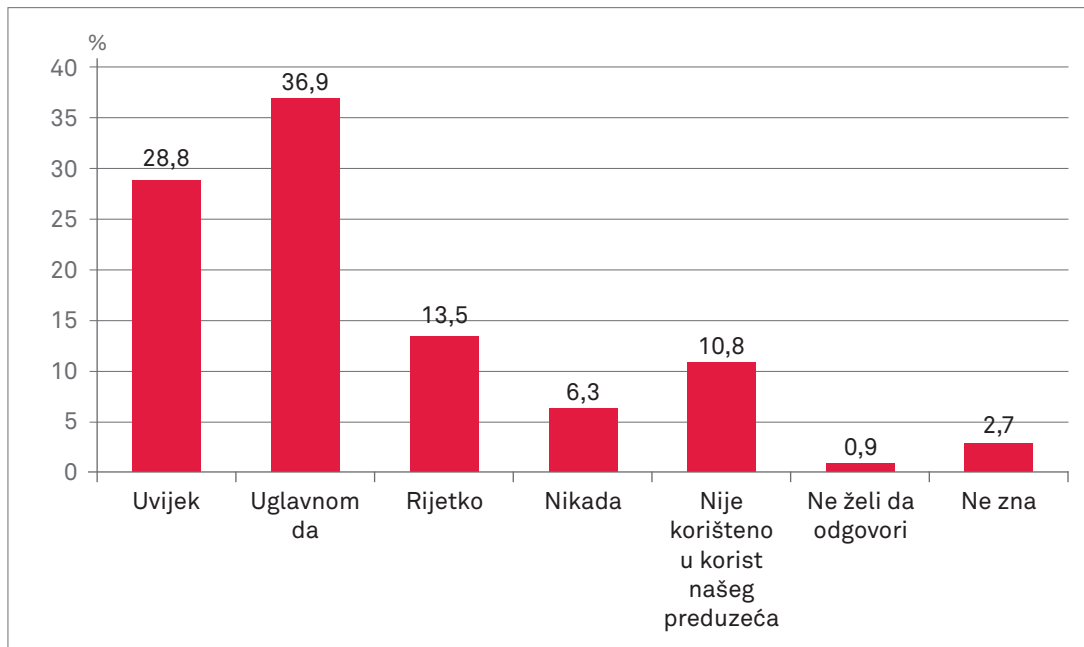
Grafikon 19. Odgovor na pitanje: “Ako ste ugovornom organu podnijeli prigovor na odluku o javnoj nabavci u okviru postupka u kojem je i Vaše preduzeće učestvovalo, da li smatrate da je organ po prigovoru postupio prema propisanim pravilima i procedurama?” (N=176)



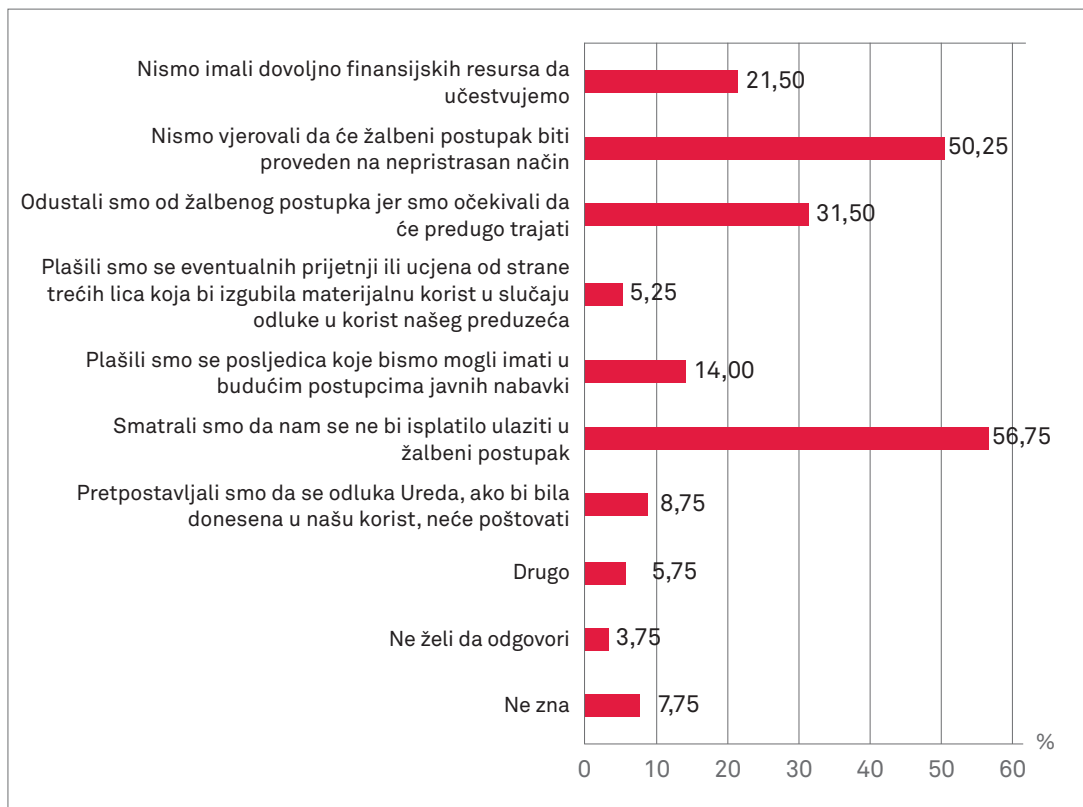
Grafikon 20. Odgovor na pitanje: “Da li ste do sada podnosili pismene žalbe Uredu/Kancelariji za razmatranje žalbi?” (N=511)



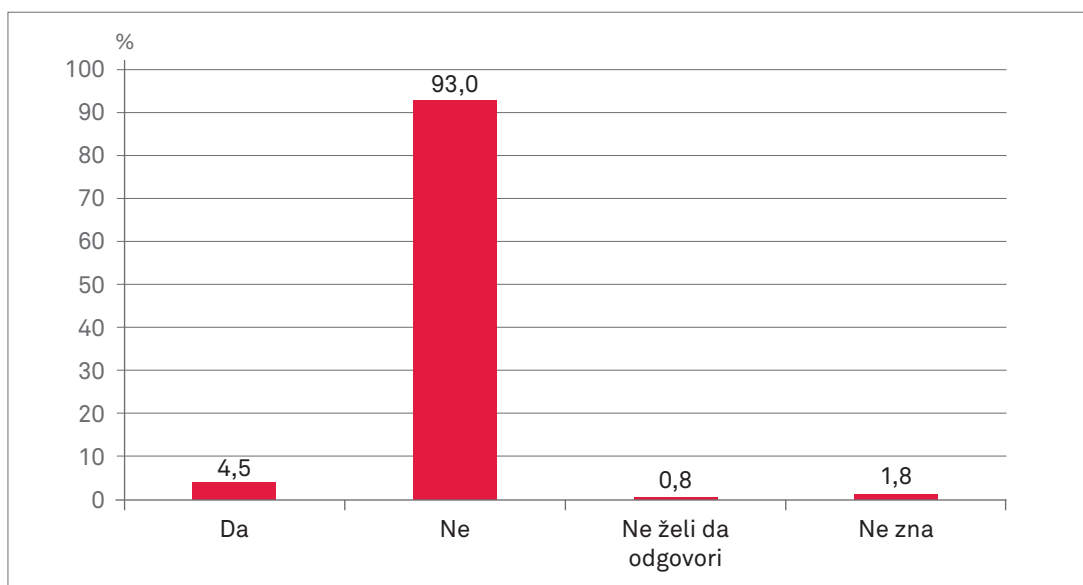
Grafikon 21. Odgovor na pitanje: “Ako je Ured za razmatranje žalbi konačnim upravnim aktom riješio žalbu u korist Vašeg preduzeća, da li je ugovorni organ postupio u skladu s tom odlukom?” (N=111)



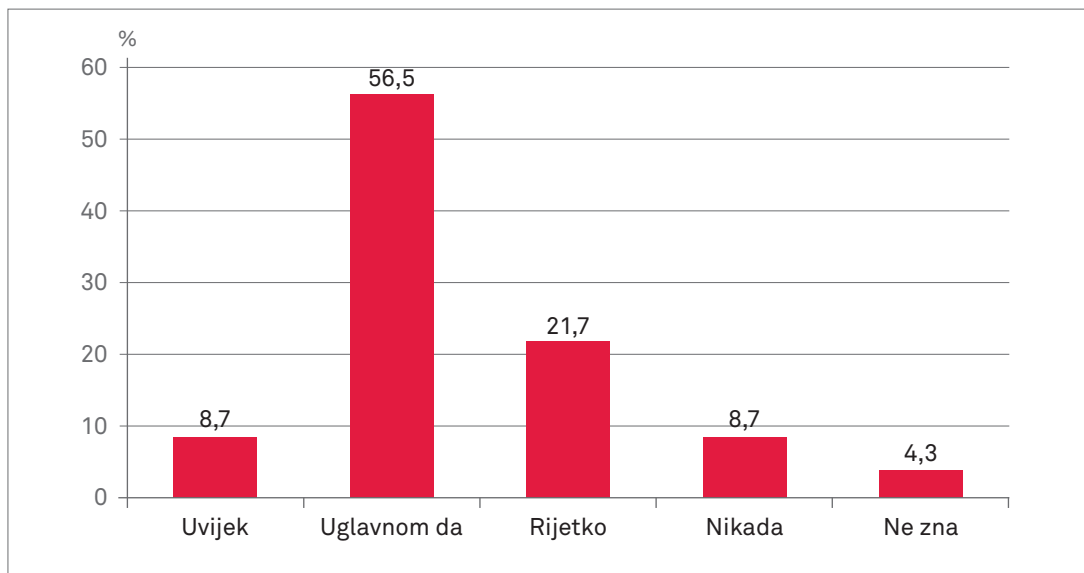
Grafikon 22. Odgovor na pitanje: “Ako je nekada bilo osnova da Vaše preduzeće pokrene žalbeni postupak, a to nije učinilo, zbog čega to nije učinjeno?” (Mogućnost davanja više odgovora, N=400)



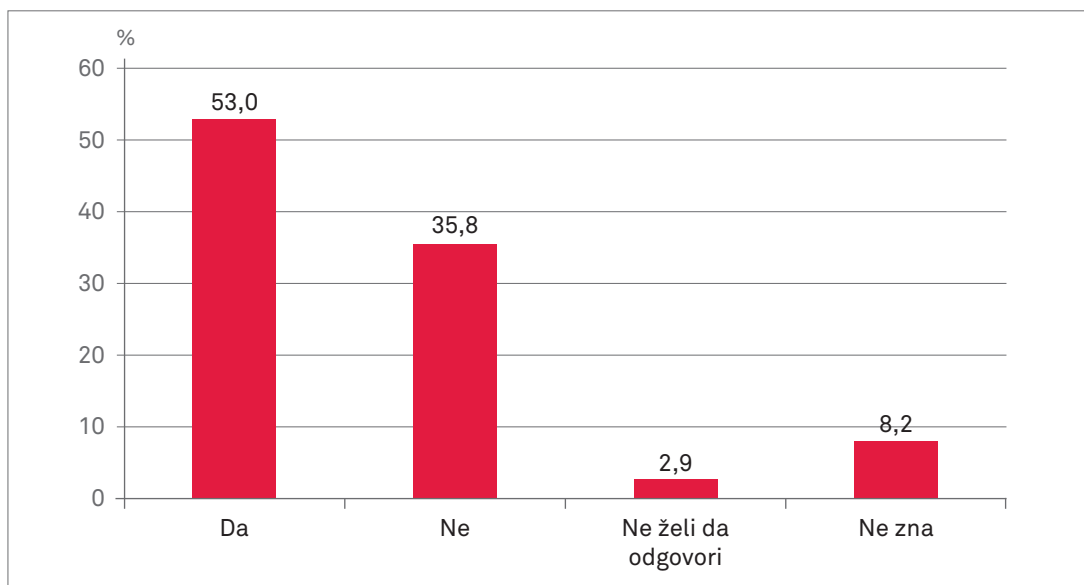
Grafikon 23. Odgovor na pitanje: “Da li ste ikada protiv odluke Ureda za žalbe podnijeli tužbu u upravnom sporu pred Sudom BiH?” (N=511)



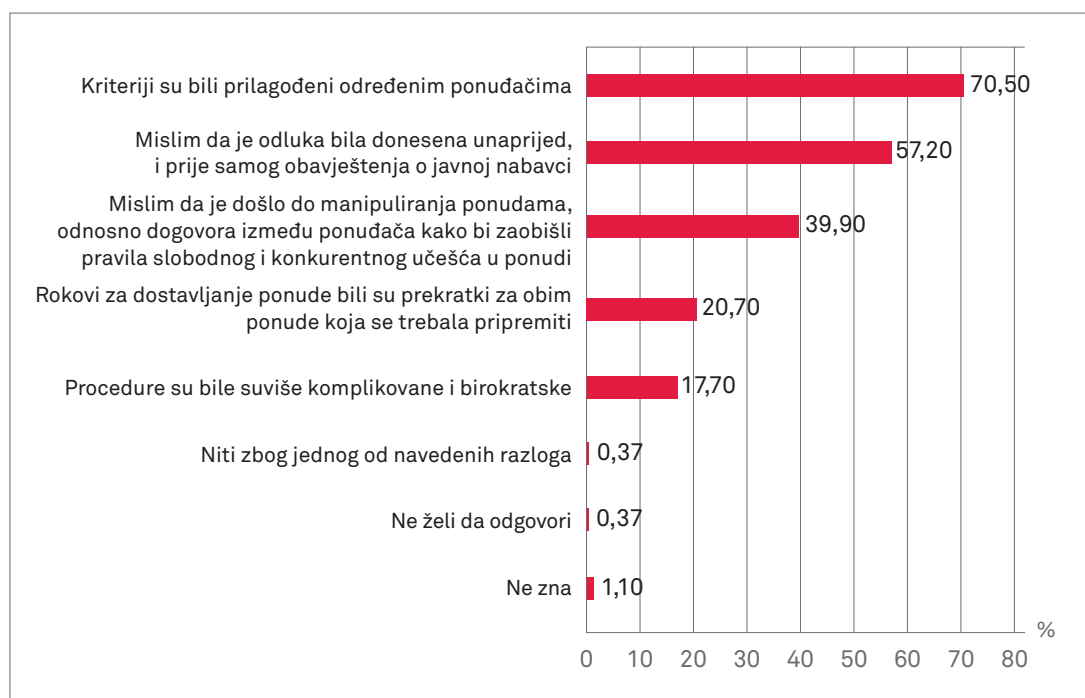
Grafikon 24. Odgovor na pitanje: “Ako ste protiv odluke Ureda za žalbe podnijeli tužbu u upravnom sporu pred Sudom BiH, da li je Sud u upravnom sporu odlučio blagovremeno?” (N=23)



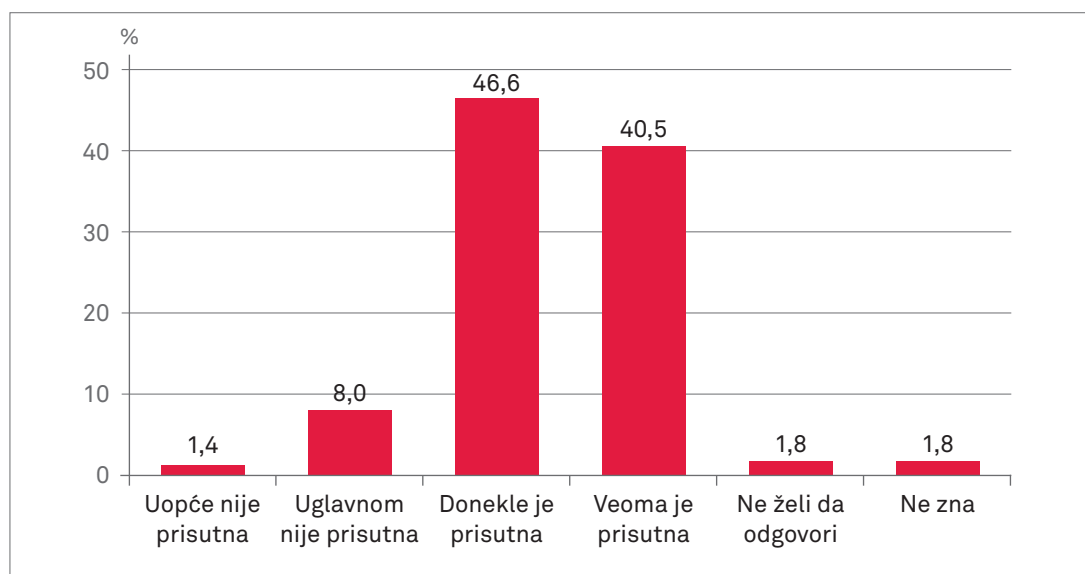
Grafikon 25. Odgovor na pitanje: “Da li smatrate da je u prethodne tri godine korupcija Vaše preduzeće spriječila da dobije neki ugovor o javnoj nabavci?” (N=511)



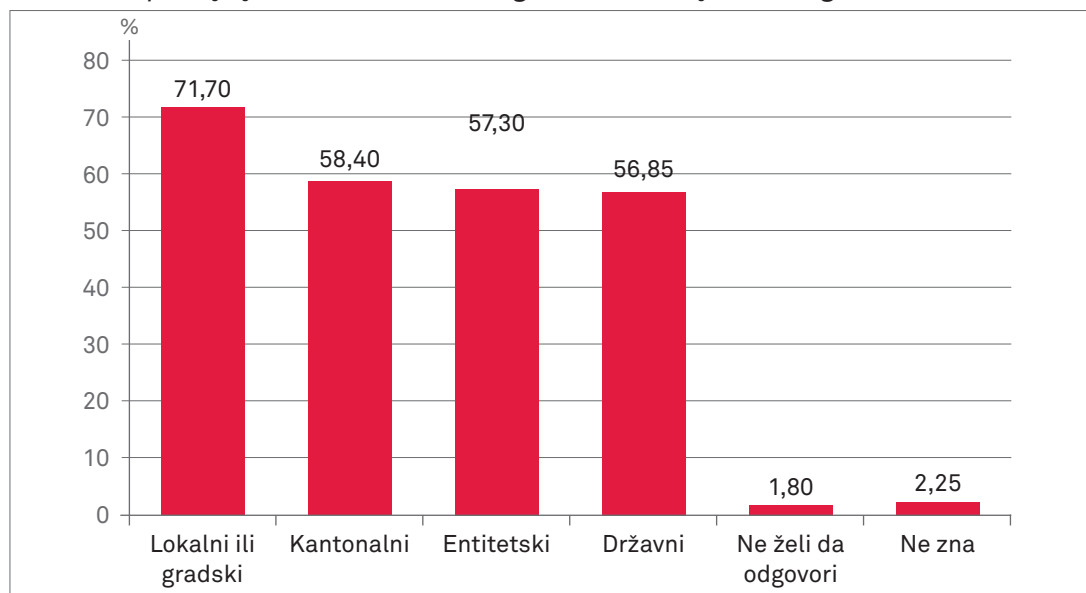
Grafikon 26. Odgovor na pitanje: “Da li smatrate da je to iz jednog od sljedećih razloga?” (Mogućnost davanja više odgovora, N=271)



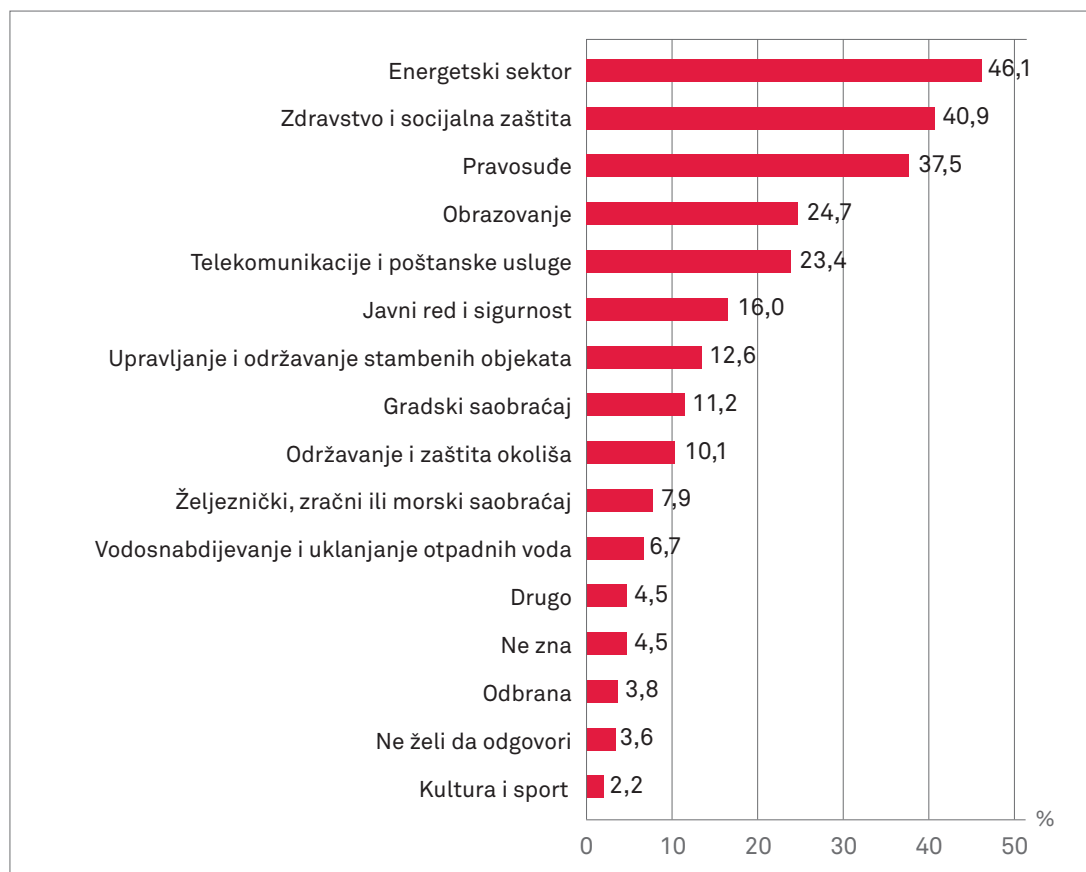
Grafikon 27. Odgovor na pitanje: “U kojoj mjeri smatrate da je korupcija prisutna u postupcima javnih nabavki?” (N=511)



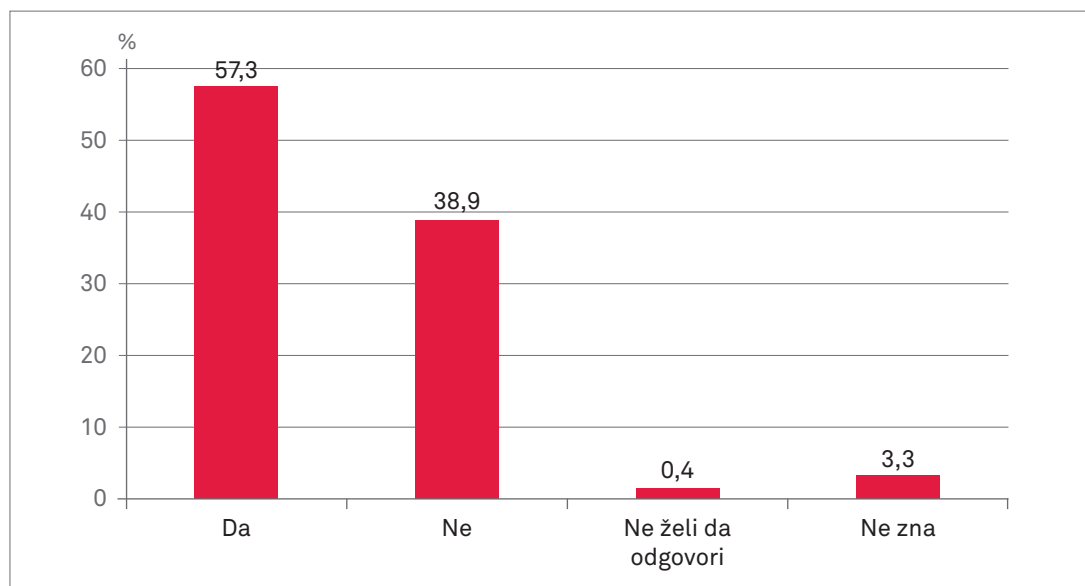
Grafikon 28. Odgovor na pitanje: “Ako ste odgovorili da je korupcija donekle ili veoma prisutna, na kojem administrativnom nivou vlasti smatrate da je najprisutnija kada su u pitanju javne nabavke?” (Mogućnost davanja više odgovora, N=445)



Grafikon 29. Odgovor na pitanje: “Ako ste odgovorili da je korupcija donekle ili veoma prisutna, u koja TRI javna sektora smatrate da je najprisutnija kada su u pitanju javne nabavke?” (Mogućnost davanja više odgovora, N=445)



Grafikon 30. Odgovor na pitanje: “Da li znate kome se trebate obratiti i kako možete prijaviti neodgovorno trošenje javnih sredstava ili korupciju u postupcima javnih nabavki?” (N=511)





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