



Monitoring implementacije Zakona o javnim nabavkama BiH

Decembar 2012

Sadržaj

Izvršni sažetak.....	3
Zakonski i podzakonski okvir	6
Institucionalni okvir za provođenje Zakona.....	10
Međunarodni zahtjevi	12
Statistika sistema javnih nabavki i njihovog provođenja	15
Analiza procedura i primjene Zakona o javnim nabavkama.....	22
Zaključak i preporuke	24
Bibliografija i reference	26

Izvršni sažetak

Zakon o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine (ZJN BiH) je 2004. g. uspostavio sistem javnih nabavki u BiH, ali još uvijek nije u potpunosti ispunio očekivanja. U međuvremenu dolazilo je do određenih izmjena i dopuna Zakona, ali one su bile uglavnom tehničke prirode, iako je još na početku njegove primjene ukazivano na pojedine elemente koji pogoduju mogućnosti zloupotreba i korupcije. Uprkos tome što su neki nedostaci vremenom otklonjeni kroz podzakonske akte, i dalje se pojavljuje veliki broj nepravilnosti usljed načina na koji se provode javne nabavke, neprimjereno niskih i malog broja kazni, te nedostatne odgovornosti i kapaciteta tijela zaduženih za sistem javnih nabavki – Agencije za javne nabavke (AJN) BiH, Ureda za razmatranje žalbi (URŽ) i Suda BiH. Službe za reviziju institucija javnog sektora na svim nivoima ukazuju na stalna kršenja zakonskih i podzakonskih akata prilikom realizacije javnih nabavki.

Potreba unapređenja sistema javnih nabavki je definisana u svim dokumentima koji trasiraju evropski put BiH. Evropska komisija (EK) u svom godišnjem Izvještaju o napretku BiH za 2012. g., ukazuje da nije bilo značajnih pomaka u unapređenju ove oblasti.¹ Takođe, izvještaji koje periodično provode eksperti Organizacije za ekonomsku sigurnost i saradnju (eng. Organisation for Economic Cooperation and Development – OECD) programa SIGMA (eng. Support for Improvement in Governance and Management) ukazuju na stanje bez promjena. U posljednjem izvještaju iz maja 2011. g., eksperti ovog programa ukazuju na potrebu donošenja novog Zakona s ciljem njegovog usklađivanja sa direktivama Evropske Unije (EU) i pravnom stečevinom EU.²

Ukupna vrijednost realizovanih ugovora o javnim nabavkama registrovanih od strane AJN u 2011. g. iznosila je 3.128.833.371,96 KM, što je smanjenje od 9,83 % u odnosu na 2010.g.. Vrijednost zaključenih ugovora putem transparentnog, otvorenog postupka nastavila je trend smanjenja i iznosila je samo 1.169.515.441,01 KM ili 37,38 % vrijednosti svih ugovora, što je za 12,97 % manje nego u 2010. g., odnosno za čak 22,41 % manje u odnosu na 2009. g. Da je došlo do pogoršanja stanja sa stanovišta transparentnosti i odgovornosti u sistemu javnih nabavki u BiH ukazuje i podatak da je 2008. godine, od 20 najvećih potpisanih ugovora, 19 provedeno otvorenim postupkom, dok je 2010. g. čak 15 najvećih sklopljenih ugovora bilo posljedica provedenih pregovaračkih postupaka sa jednim ponuđačem, bez javne objave, a u 2011. g. 14 ugovora. Poseban problem je nepostojanje ažurnih statistika javnih nabavki, iako bi podaci trebali biti lako dostupni usljed primjene web informacionog sistema za izvještavanje o provedenim postupcima (WisPPA) u okviru Agencije.

Nova zakonska rješenja u oblasti javnih nabavki trebalo bi da počivaju na uočenim nepravilnostima i manjkavostima postojećeg normativnog okvira i njegove praktične primjene,

¹ Evropska komisija. Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2012. godini, http://www.dei.gov.ba/dei/dokumenti/prosirenje/Archive.aspx?template_id=88&pageIndex=1

² OECD SIGMA, Bosnia and Herzegovina assessment, May 2011, <http://www.sigmaweb.org/dataoecd/40/56/48971635.pdf>

direktivama Evropske Unije, te zakonodavnim rješenjima zemalja iz okruženja. Imajući u vidu zahtjeve predstavnika EU u okviru nove mape puta za dobijanje kandidatskog statusa, novi Zakon o javnim nabavkama treba da bude donesen u što skorije vrijeme, za šta je ključ postojanje političke volje, kao osnovnog preduslova za borbu protiv korupcije.

Uvod

Javne nabavke su institut koji privlači mnogo pažnje u analizama pravnika, ekonomista i politikologa širom svijeta. Dok se kod nas ovo pitanje uglavnom predstavlja kao područje pravne struke, jer je oblast definisana zakonskim i podzakonskim aktima, ono je zapravo mnogo značajnije za ekonomiste, politikologe, kao i sve nosioce javnih funkcija u jednoj zemlji. Neadekvatan sistem javnih nabavki, kako u razvijenim, tako i u zemljama u razvoju, negativno utiče na održivi razvoj i ekonomski rast. Istovremeno, javne nabavke su jako osjetljiv segment regulisanja javnog sektora, gdje propusti mogu imati strašne posljedice na povećanje korupcije, a stepen centralizacije *versus* decentralizacije sistema nabavki ima uticaj na demokratske procese u jednoj zemlji. Kodifikacija normi u okviru sistema javnih nabavki zahtijeva jasno razumijevanje i čvrstu posvećenost integritetu svih aktera – organa vlasti, poslovnog sektora i društva, koji bi trebali biti uključeni u razvoj sistema javnih nabavki, s ciljem definisanja konkretnih preventivnih i kaznenih mjera, usmjerenih na pitanja odgovornosti, transparentnosti i poštenja na svim nivoima društvenog, političkog i ekonomskog sistema.

Zakon o javnim nabavkama BiH je 2004. g.³ uspostavio sistem javnih nabavki, koji je do tog perioda bio oblast regulisana entitetskim zakonodavstvom. Izradi zakona nisu prethodile značajnije analize u segmentu ekonomskih efekata, a javne rasprave su se uglavnom zasnivale na *pro et contra* argumentima centralizacije/decentralizacije sistema ili potrebe usklađivanja predmetne oblasti sa pravnom tekovinom EU. Upravo je ovakva praksa, zajedno sa kasnijim birokratskim pristupom problemima sistema javnih nabavki prouzrokovala da se za 7 godina primjene ZJN, BiH suočava sa zabrinjavajućim stanjem u ovoj oblasti sa aspekta korupcije, neefikasnosti procesa, velikog broja pritužbi i krivičnih prijava, te odsustva odgovornosti za učinjene propuste. Pored navedenih, razlozi za ovakvo stanje leže i u pasivnosti društva, ličnim interesima donosioca odluka, te podređivanju argumentima autoriteta, bez adekvatno provedenih analiza, zasnovanih na specifičnostima domaćeg konteksta⁴.

Već nekoliko godina poslovni sektor, civilno društvo, te službe glavne revizije ukazuju na brojne propuste koji postoje u važećim propisima i njihovoj praktičnoj primjeni, a koji narušavaju osnovne principe, zbog kojih se javne nabavke i kodifikuju zakonima – principe jednakog tretmana, nediskriminacije i transparentnosti. U ovom izvještaju dat je osvrt na pravni okvir, institucionalni okvir za implementaciju, zahtjeve međunarodnih aktera, te statistiku provođenja javnih nabavki sa indicijama pojave korupcije⁵, u okviru sistema javnih nabavki u BiH.

³ Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, broj: 49/04

⁴ Sistem javnih nabavki BiH je 2004. godine uveden pod pritiskom međunarodne zajednice, a praćenje njegovog funkcionisanja je i dalje pod nadzorom OECD SIGMA programa i Evropske Unije. Analize stranih eksperata se uglavnom baziraju na usklađenosti zakonskih rješenja sa pravnom stečevinom Evropske Unije (Aquis communautaire), bez dubljeg ulaženja u postojeće stanje institucionalnog okvira u BiH, što je tek početni segment unapređenja integriteta i smanjenja korupcije u sistemu javnih nabavki.

⁵Upotrebljen je termin *indicije* jer uprkos detektovanim koruptivnim radnjama u javnim nabavkama još nisu zabilježeni slučajevi njihovog procesuiranja.

Zakonski i podzakonski okvir

Zakon o javnim nabavkama iz 2004. godine uspostavio je sistem javnih nabavki u BiH, prava, dužnosti i odgovornosti učesnika u postupcima nabavke, kao i postupak kontrole javnih nabavki. S obzirom na dotadašnje stanje, zakonodavac je namjeravao da obezbijedi pravni okvir za:

- Najefikasniji način korištenja javnih sredstava;
- Proceduru provođenja javnih nabavki i zakonom definisan način dodjele ugovora;
- Poštovanje pravične i aktivne konkurencije među potencijalnim ponuđačima, kao i vođenje računa o jednakom tretmanu, nediskriminaciji i transparentnosti.⁶

Međutim, nezavisni izvještaji i analize ukazuju da postojeći zakonski okvir nije u potpunosti ispunio očekivanja, kako sa aspekta efikasnog korištenja sredstava, tako i provođenja procedura, poštovanja konkurencije, te nediskriminacije, transparentnosti i obima korupcije.⁷ Iako je u međuvremenu došlo do određenih izmjena i dopuna zakona⁸, čak četiri izmjene i dopune bile su usmjerene uglavnom na tehničke aspekte uspostavljanja Ureda za razmatranje žalbi, odnosno prolongiranje zakonom definisanih rokova za početak rada ovog drugostepenog organa za žalbe ponuđača. Pored toga, Zakon o izmjenama Zakona o javnim nabavkama BiH⁹ iz 2009. g. se ocjenjuje kao akt koji je uveliko doprinio postojećoj praksi provođenja netransparentnih postupaka u oblasti javnih nabavki. Naime, izmjena člana 6. Zakona dovela je do podizanja novčanih cenzusa za nabavke roba i usluga sa 30.000 na 50.000 KM i radova sa 60.000 na 80.000 KM kod postupaka koji se provode putem konkurentskih zahtjeva bez objave obavještenja o nabavci, a došlo je i do porasta novčanog cenzusa za direktne sporazume sa 3.000 na 6.000 KM. Ovo je dovelo do značajnog povećanja broja netransparentnih postupaka (konkurentskih zahtjeva i direktnih sporazuma), a smanjenja učešća otvorenih postupaka, što je ilustrovano u dijelu ovog izvještaja koji obuhvata statističke podatke. Pored uticaja koji je na ovaj trend imala pomenuta izmjena Zakona, Agencija za javne nabavke ukazuje na trend povećanja pregovaračkog postupka bez objave obavještenja o nabavci, kao posljedice nabavki između povezanih preduzeća.

Osim Zakona, ovu oblast reguliše i set podzakonskih akata kao što su pravilnici, poslovnici, odluke, uputstva, te modeli standardnih tenderskih dokumenata. Ovim aktima su detaljno razrađeni određeni elementi rada institucija, te postupci provođenja javnih nabavki. Ukupno je do sada doneseno 6 pravilnika, od čega su najvažniji:

- Pravilnik o postupku direktnog sporazuma¹⁰ kojim se definišu osnove pripreme i vođenja postupka direktnog sporazuma. Iako on definiše da su ugovorni organi u obavezi da

⁶ Zakon o javnim nabavkama je kreiran kroz realizaciju višemilionskog EU projekta s ciljem uspostavljanja integralnog sistema javnih nabavki u Bosni i Hercegovini.

⁷ Transparency International BiH, Studija Sistema nacionalnog integriteta BiH 2013 dostupna na www.ti-bih.org/publikacije

⁸ Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, broj: 19/05, 52/05, 8/06, 24/06, 70/06, 12/09 i 60/10

⁹ Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, broj: 12/09

¹⁰ Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, broj: 53/06

donesu interne pravilnike koji bi bili usklađeni sa njim, većina ugovornih organa to još nije učinila, na šta ukazuju i nalazi generalnih službi revizije entiteta i države;

- Pravilnik o akreditaciji i registraciji predavača javnih nabavki¹¹ kojim se definiše postupak akreditacije i registracije predavača, te uloga Agencije u ovim poslovima.
- Pravilnik o monitoringu postupaka javnih nabavki¹² koji definiše sistem primjene Zakona, te ulogu AJN u ovom procesu. Ovaj pravilnik je često osporavan iz ugla pojedinih eksperata jer se dosta selektivno primjenjuje. Naime, monitoring bi trebao da se vrši na osnovu obavještenja koja se objavljuju u Službenom glasniku BiH i dnevnim novinama, izvještaja o postupku nabavke koji se dostavljaju Agenciji, odluka URŽ, izvještaja generalnih službi revizije, dopisa ugovornih organa i ponuđača, izvještaja drugih nadležnih institucija, izvještaja nevladinih organizacija i informacija medija. Nepravilnosti koje bi monitoring postupaka javnih nabavki trebao da identifikuje su jedan od osnovnih anti-koruptivnih mehanizama u rukama vlasti. Osnovni razlog za nepotpuno provođenje ovog podzakonskog akta leži u postojećim kapacitetima Agencije. Naime, u Agenciji je tokom 2011. g. bilo zaposleno 20 osoba, dok su aktima predviđene 32 osobe.¹³

Ostala 3 pravilnika se odnose na izmjene i dopune gore navedenih pravilnika, čija je suština ostala ista.

Kompleksan sistem javnih nabavki je dalje razrađen sa čak 22 akta koja se odnose na uputstva, 5 akata u vezi modela standardne dokumentacije, 4 odluke, te 2 poslovnika. Najvažniji akti sa aspekta uticaja na potencijalnu korupciju u javnim nabavkama su Poslovnik o radu Ureda za razmatranje žalbi, Odluka o obaveznom korištenju preferencijalnog tretmana domaćeg, Lista ugovornih organa koji su obavezni da primjenjuju ZJN BiH, te svi modeli standardne tenderske dokumentacije za ugovore o javnim nabavkama (za otvoreni, ograničeni i pregovarački postupak). Dok je postojeći zakonski okvir relativno dobro kodifikovan¹⁴, zloupotrebe se dešavaju sa aspekta implementacije, proizvoljnih tumačenja propisa, loše koordinacije institucija svih nivoa, te neodgovornosti pojedinaca u svim bitnim segmentima za sprečavanje korupcije.

Zakon ne sadrži eksplicitno navedene prekršaje i sankcije za prekršaje učinjene protiv njegovih odredbi. Nasuprot tome, primjera radi, u novom Zakonu o javnim nabavkama Republike Srbije u 52 člana, a Zakona Republike Hrvatske u 11 članova, utvrđena je odgovornost za ugovorne organe i najodgovornije pojedince, sa predviđenim konkretnim novčanim iznosima sankcija koji u Republici Srbiji dostižu 20.000 KM a u Republici Hrvatskoj čak 270.000 KM, što je nesumnjivo efikasna antikoruptivna mjera. U ZJN BiH, dato je u nadležnost KRŽ da, ukoliko smatra da je službeno lice odgovornog organa izvršilo promišljenu i namjernu povredu Zakona, može da podnese prekršajnu ili krivičnu prijavu nadležnom sudu ili izrekne novčanu kaznu u iznosu do 4000 KM, kao i da dodjeli odštetu ponuđaču koji je zbog povrede zakona pretrpio

¹¹ Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, broj: 99/06

¹² Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, broj:48/08

¹³ Ured za reviziju institucija BiH, Izvještaj o finansijskoj reviziji Agencije za javne nabavke BiH za 2011. godinu

¹⁴ Izvještaji eksperata OECD SIGMA Programa (Bosnia and Herzegovina Public Procurement System – Assessment 2009, <http://www.oecd.org/dataoecd/0/61/43910455.pdf>)

gubitak, te da naloži ugovornom organu da žalbeniku nadoknadi troškove žalbenog postupka.¹⁵ Međutim, primjena ovih odredbi je na izuzetno niskom nivou.

Takođe, u pojedinim slučajevima dešava se da se cijenom tenderske dokumentacije ili načinom njenog pribavljanja u startu obeshrabruju pojedini ponuđači roba, usluga ili radova,¹⁶ koji su upravo najznačajnija determinanta vjerovatnoće detekcije korupcije, jer sa brojem aktera u procesu provođenja javnih nabavki, raste i vjerovatnoća otkrivanja potencijalnih dogovora, odnosno korupcije. Ovaj vid eliminisanja konkurencije tj. smanjenja vjerovatnoće detekcije je vidljiv i u načinu pripreme tenderske dokumentacije, gdje se u kriterijume koje ponuđači treba da ispune ugrađuju aspekti koji favorizuju samo određene ponuđače, bez validnih ekonomskih i drugih argumenata.

Normativna aktivnost tokom poslednje dvije godine obuhvatila je izradu nacrtu novog Zakona o javnim nabavkama, koji je sačinila AJN, uz široku javnu raspravu sa zainteresovanim relevantnim stranama (javnim institucijama i preduzećima, poslovnim sektorom i civilnim društvom).¹⁷ Iako ovaj nacrt po više osnova predstavlja pomak u odnosu na postojeće zakonodavstvo, mjere proširivanja i pooštavanja odgovornosti i sankcija u njemu nisu našle dovoljno prostora.

Izrada pomenutog Zakona, bila je zasnovana na usvojenoj Strategiji razvoja sistema javnih nabavki za period 2010-2015 godina¹⁸, koja obuhvata prijedloge i preporuke aktivnosti na unapređenju zakonodavnog okvira, institucionalnog okvira i administrativnih kapaciteta, obrazovanju, pravnoj zaštiti, sprečavanju korupcije u sistemu javnih nabavki, te razvoju i jačanje elektronske komunikacije. U Strategiji se u rezultate uspješne normativne dogradnje navodi i podizanje cenzusa za direktne sporazume i konkurentne zahtjeve, bez bilo kakvog kritičkog osvrta na njihovu moguću koruptivnu primjenu i štetnost po budžetska sredstva. Poređenja radi, u Republici Srbiji sve nabavke veće od 5.000 KM moraju biti javno oglasene, a u Republici Hrvatskoj je to obaveza za nabavke iznad 19.000 KM, što je nedvosmisleno bolji mehanizam za prevenciju korupcije koji bi trebalo da prepozna i uvaži zakonodavna vlast u BiH.

Umjesto daljeg rada na poboljšanju predloženog nacrtu novog ZJN, Predsjednik Socijaldemokratske partije BiH uputio je 27.11.2012.g. Predsjedavajućem Vijeća Ministara BiH set izmjena zakona i drugih akata na dalje postupanje, među kojima se nalazi i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama.¹⁹ Ovaj akt, u svega tri člana, predlaže osnivanje filijala Ureda za razmatranje žalbi u Banja Luci i Mostaru, koje bi preuzele dio posla sjedišta Ureda u Sarajevu (po teritorijalnom principu i u zavisnosti od vrijednosti nabavke), određuje sadržaj žalbe, kao i naknade za pokretanje žalbenog postupka za žalitelje, sve pod obrazloženjem povećanja efikasnosti postupaka.

¹⁵ Član 52 Zakona o javnim nabavkama

¹⁶ Agencija za javne nabavke BiH, Izvještaj o monitoringu postupaka javnih nabavki u 2010. godini, dostupno na: http://www.javnenabavke.ba/izvjestaji/izvjestaj%20o%20monitoringu/Izvjestaj_o_monitoringu_2010_bs.pdf

¹⁷ Agencija za javne nabavke BiH, Izjava o obavljenim konsultacijama s javnošću prilikom izrade Nacrta Zakona o javnim nabavkama http://www.javnenabavke.gov.ba/legislatura/upripremi/Izjava_obavljenim_konsultacijama.pdf

¹⁸ Strategija je usvojena 28. avgusta 2010. godine.

¹⁹ Set prijedloga nastao je na osnovu Sporazuma o dogovoru i principima sudjelovanja u vlasti 6 vladajućih političkih stranaka u BiH, kao i Sporazuma SNSD i SDP BiH o programskoj saradnji u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti 2012. – 2014.g.

Kada je u pitanju osnivanje filijala URŽ u Banja Luci i Mostaru, sa po pet članova (verovatno i uz određeno prateće administrativno – tehničko osoblje, koje se u prijedlogu ne pominje), argumentaciji nedostaje ozbiljnija ekonomska analiza opravdanosti ovakvog koraka u vrijeme ekonomske krize i potrebe racionalizacije troškova javne administracije. Neosporna je potreba rješavanja statusa i povećanja kapaciteta URŽ, o čemu apeluju kako Izvještaji o napretku Evropske komisije, tako i nalazi Ureda za reviziju institucija BiH, kao i činjenica da ovaj Zakon ne iziskuje dodatna finansijska sredstva iz budžeta institucija BiH, međutim, građani bi trebali znati koliko bi ovakvo rješenje koštalo entitete i da li bi povećanje efikasnosti procesa i ubrzanje realizacije planiranih investicija, te troškove opravdalo. Pored navedenog, ukoliko eventualno dođe do usvajanja ovih rješenja, potrebno je detaljno razviti mehanizme konzistentnosti u odlučivanju filijala URŽ, obzirom da isto nije bilo obezbijeđeno ni u samom sjedištu Ureda u Sarajevu. U suprotnom, došlo bi do stvaranja različite pravne prakse u pojedinim dijelovima BiH, što se kosi sa samom suštinom Zakona, a to je stvaranje jedinstvenog tržišta javnih nabavki.

Kao najproblematičnije i potpuno neumjesno TI BiH nalazi predloženo višestruko povećanje naknade za pokretanje žalbenog postupka (u iznosu od 500 KM do vrtočlavih 25.000 KM, u zavisnosti od vrijednosti nabavke). U argumentaciji predlagača Zakona se navodi potreba smanjenja broja neosnovanih žalbi, a ovakav model se navodno pokazao uspješnim u susjednim zemljama. Analizirajući Zakone o javnim nabavkama susjedne Hrvatske i Srbije, koje su zemlje *višeg životnog standarda* i afirmativnijeg poslovnog okruženja od BiH, vidljivo je da su odnosni troškovi u njima daleko niži (u Srbiji od oko 517 do 1034 KM, a u Hrvatskoj od 780 KM do 7025 KM). Ukoliko je zaista jedan od ciljeva ovog seta zakona poboljšanje ekonomske situacije u BiH, a kako se navodi, onda se mora uvažiti činjenica da bi predloženi troškovi žalbenog postupka bili *kontraproduktivni i predstavljali bi strahovitu destimulaciju i diskriminaciju po finansijskoj osnovi oštećenih ponuđača u postupcima javnih nabavki (prije svega malih i srednjih preduzeća)*. Pored toga, prihvatanje ovakvih rješenja poslalo bi izuzetno opasnu poruku poslovnom svijetu, građanima BiH, pa i međunarodnim institucijama, da je svaki vid pokušaja borbe protiv neregularnosti i korupcije u javnim nabavkama i suprotstavljanja finansijskim oligarsima, koji najčešće kontinuirano i dobijaju ugovore o nabavkama, unaprijed izgubljena bitka. TI BiH stoga smatra da bi ove probleme trebalo riješiti na način koji *dosljedno* uvažava lokalni ekomski kontekst²⁰, kao i osnovne evropske principe zbog kojih se javne nabavke i kodifikuju zakonima – principe konkurencije, jednakog tretmana, nediskriminacije i transparentnosti.

Konačno, prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama sadrži i određene materijalne greške, naročito u članu 3, stav 1. koji sadrži dvije tačke pod rednim brojem 2, a u daljim odredbama se poziva se na vrijednosne razrede i pojedine definicije koje postojeći Zakon ne sadrži (ali ih sadrži nacrt novog Zakona o javnim nabavkama koji nije ni usvojen).

²⁰ Obzirom da su i dalje na snazi odredbe BiH vlasti o preferencijalnom tretmanu domaćeg, kao vid zaštite nejake domaće privrede od međunarodne konkurencije, po istom principu bi vlasti trebalo da zaštite, ili barem obezbjede fer i poštene uslove za mala i srednja preduzeća u odnosu na velike kompanija u zemlji.

Institucionalni okvir za provođenje Zakona

Još je na početku primjene Zakona o javnim nabavkama BiH ukazivano na pojedine njegove elemente koji pogoduju mogućnosti zloupotreba i pojave korupcije. I dok su mnogi ovi problemi vremenom umanjeni ili otklonjeni kroz poslovnike, pravilnike, odluke, uputstva, te modele standardne tenderske dokumentacije, i dalje se pojavljuje veliki broj nepravilnosti usljed načina na koji se provode javne nabavke, neprimjereno niskih i malog broja kazni, te neodgovornosti tijela koja su zadužena za pravilno funkcionisanje sistema javnih nabavki – Agencije za javne nabavke BiH, Ureda za razmatranje žalbi i Suda BiH.

AJN je tijelo zaduženo za organizaciju sistema provođenja javnih nabavki u BiH. Agencija je obavezna da pruža tehničku i savjetodavnu pomoć svim učesnicima u postupku javnih nabavki, ali njena mišljenja nisu obavezujuća. Odgovornost za sve preuzete radnje i odluke u postupku javnih nabavki je na strani ugovornih organa. AJN, kao ključni akter cjelokupnog sistema²¹, nema nikakve obaveze da preduzima represivne mjere²². Kako bi se ova oblast unaprijedila, rad Agencije se ne bio smio svoditi na dnevno operativne poslove, davanje mišljenja i odgovora ugovornim organima i ponuđačima, i tumačenje pojedinih zakonskih i podzakonskih odredbi. Bez Agencije za javne nabavke, sa visokim stepenom nezavisnosti i integriteta rukovodilaca i zaposlenih, te jakog analitičkog tima koji će pripremati podloge za unapređenje zakona sa aspekta veće transparentnosti i odgovornosti borba protiv korupcije u javnim nabavkama je unaprijed izgubljena. Naročito je bitno da se predstavnici Agencije upoznaju sa stvarnim problemima ostalih aktera u procesu javnih nabavki²³, kao i da uspostave bolju saradnju sa poslovnim sektorom, civilnim društvom i drugim javnim institucijama kontrole – Agencijom za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije BiH, javnim revizijama, tužilaštvima, pravobranilaštvima, itd.

Značajnu ulogu u provođenju Zakona i detekciji eventualnih koruptivnih dogovora ima i Ured za razmatranje žalbi, kao drugostepeni kontrolni organ za razmatranje i rješavanje žalbi ponuđača, odnosno subjekata iz poslovnog sektora. Međutim, gotovo 80% donesenih rješenja o opravdanosti žalbi ponuđača ne završi okončavanjem postupka u njihovu korist, već na razne druge načine, a najčešće neregularnim poništavanjem javnih nabavki od strane ugovornih organa. Primjera radi, u 2009.g. od 1476 upućenih žalbi, u korist ponuđača doneseno je 756 rješenja, a u 2010.g. od 1831 doneseno je 1.081 rješenje o opravdanosti žalbi ponuđača, što najbolje govori o stalnom rastu neodgovornosti i nezakonitosti u provođenju postupaka javnih nabavki. U 2011. g. je zaprimljeno 1760 žalbi na odluke ugovornih organa, a u istom periodu je uvaženo ih je 1096.²⁴ U 2009. g. novčana kazna je izrečena samo u jednom slučaju u visini od 1.000 KM, dok su u 2010. g. izrečene 2 novčane kazne od 500 i 1.000 KM, i pokrenuto 5 krivičnih i jedan prekršajni postupak. Tokom 2011. g. izrečena je jedna novčana kazna od 4.000

²¹ Prema Članu 48. ZJN, uloga Agencije je da osigura pravilno provođenje zakona

²² Izjava direktorice Agencije za javne nabavke BiH (Izvor: <http://www.capital.ba/na-vrhu-po-obimu-korupcije-u-javnim-nabavkama>)

²³ UG Tender zamjera Agenciji na njenom ignorisanju primjene najefikasnijih antikoruptivnih mehanizama kod provođenja javnih nabavki: otvorenog i ograničenog postupka, kao i konkurentskog zahtjeva sa objavom, u kojima bi svaka robna stavka ili grupa srodnih roba imala karakter LOT-a, te zaključivanja okvirnih sporazuma i sklapanja ugovora sa svim ponuđačima koji nude najniže cijene za tražene robe. Za razliku od Agencije, brojni veći ugovorni organi za pojedine nabavke sve više u okviru otvorenog postupka koriste upravo navedeni princip.

²⁴ Izvještaj o razmatranju Ureda za razmatranje žalbi u 2011. godini, Ured za razmatranje žalbi, april 2012. g.

KM i pokrenuto 13 krivičnih prijava protiv odgovornih lica u 12 ugovornih organa. U kojoj mjeri ovaj kontrolni organ primjenjuje odredbe Zakona najbolje svjedoče pokazatelji da je za 6 godina svoga rada zaprimio 8.020 žalbi, da je od toga više od 60% donio u korist žalioca - ponuđača, da je protiv ugovornih organa koji su kršili odredbe Zakona izrekao samo nekoliko novčanih kazni, te pokrenuo 20-ak postupaka odgovornosti kod nadležnih prekršajnih i krivičnih organa, dok ni jednom od ponuđača koji su evidentno oštećeni u postupku provođenja predmetne nabavke, nije dodjelio obeštećenje u skladu sa zakonskom mogućnošću.²⁵ Ovakve prakse URŽ su krajnje destimulativne za svako dalje prijavljivanje neregularnosti i uvođenje zakonitosti u oblast javnih nabavki.

Da dosadašnji rad URŽ ne pogoduje povećanju detekcije korupcije govori i njegovo višegodišnje neizvršavanje obaveze da na web stranici javnih nabavki objavljuje sva donesena rješenja, kako bi javnost imala neposredan uvid u ponašanje ugovornih organa i ponuđača, kao i u pravnu praksu samog Ureda. Za šest godina rada, odluke KRŽ su bile objavljivane samo u kratkom petomjesečnom periodu (decembar 2010.g. - april 2011.g.) ali bez navođenja podataka o ugovornim organima ili ponuđačima koji su kršili Zakon. Nakon tog perioda, navodno zbog nedostataka sredstava, objavljivanje je prestalo i nije ponovo zaživjelo²⁶. Kako su u prošlosti registrovane kontradikcije u odlučivanju Ureda, odnosno situacije da se za slične slučajeve donose različite odluke²⁷ vjerovatno i u tome treba tražiti razloge neblagovremenog i nepotpunog objavljivanja njegovih odluka, što ima ozbiljne posljedice na stvaranje i ujednačavanje prakse u žalbenom postupku i preventivno djelovanje na ugovorne organe. Takođe zabrinjava i činjenica da se odluke ovog organa donose preglasavanjem članova Ureda, i to čak u 25% slučajeva tokom 2010. g.²⁸

Zbog uočenih nepravilnosti u provođenju postupaka javnih nabavki, do sada je podnešeno nekoliko stotina krivičnih prijava Sudu BiH. Sud BiH, kao trećestepeni organ u upravnom postupku, predmete iz oblasti javnih nabavki nije tretirao kao hitne, iako je obavezan da to čini po zakonu. Donošenje presuda traje i do dvije-tri godine, čak i duže, što čini teško izvodivim poništavanje rješenja drugostepenog organa i omogućavanje uspješnog i zakonitog okončavanja javne nabavke. Za šest godina Sud je zaprimio 367 tužbi, a donio samo 147 presuda.

U provođenju javnih nabavki, te eliminisanju moguće korupcije i zloupotrebe trošenja javnih sredstava, značajna je uloga i Vijeća ministara BiH, kojem za svoj za rad odgovara Agencija za javne nabavke, te Parlamentarne skupštine BiH, kojoj odgovaraju članovi URŽ. Međutim, ni ove institucije ne pokazuju odgovarajući stepen zainteresovanosti za kadrovsko jačanje i razvoj sistema javnih nabavki. Tokom 2010. g., Vijeće ministara je donijelo odluku o imenovanju članova Odbora Agencije za javne nabavke, dok se prva sljedeća odluka za ovu oblast odnosila na definisanje naknada za rad članova ovog Odbora, iako se u izvještajima AJN pominju daleko veći problemi kojima bi se Vijeće ministara moralo pozabaviti. Pored toga, Vijeće Ministara je

²⁵ Visina odštete ograničena je do iznosa troškova pripreme ponude ili do 10% ponuđačeve cijene, zavisno od toga koji je od ova dva iznosa veći.

²⁶ Evropska komisija, izvještaji o napretku Bosne i Hercegovine u 2011. i 2012. Godini, http://www.dei.gov.ba/dei/dokumenti/prosirenje/Archive.aspx?template_id=88&pageIndex=1

²⁷ Evropska komisija, Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2011. godini, http://www.dei.gov.ba/dei/dokumenti/prosirenje/Archive.aspx?template_id=88&pageIndex=1

²⁸ Preglasavanje je odraz suprotstavljenih mišljenja, ali i mogućih interesa članova Ureda. Ovo je vrlo čudna praksa koja govori o razlikama u intepretaciji Zakona o javnim nabavkama od strane članova URŽ. (Izvor: Izjava direktora URŽ na 2. Konferenciji o korupciji u javnim nabavkama koju je organizovalo UG Tender 25. juna 2012. godine)

vrlo neažurno u usvajanju dokumenata Agencije (godišnji izvještaj o provedenim postupcima nabavki za 2011.g. nije usvojen ni do polovine decembra 2012.g., što je najveće do sada i potpuno neopravdano kašnjenje, obzirom da je AJN nacrt ovog izvještaja sačinila još u aprilu 2012. g.). Takođe, AJN je krajem oktobra 2012.g. dostavila konačnu verziju prijedloga novog Zakona o javnim nabavkama, koje Vijeće Ministara još nije uzelo u razmatranje, uprkos brojnim apelima domaće javnosti, te preporuka EK i drugih relevantnih institucija o hitnosti unaprijeđenja ovog zakonodavstva. Kada je riječ o samom Zakonu, Parlamentarna skupština BiH nije podržala njegove značajnije izmjene i dopune u 2007. godini, kao ni novi Zakon u 2009. G.. Zbog dosadašnjeg evidentnog izostanka zaštite javnog interesa i tendencioznog izbjegavanja unapređenja ove oblasti od strane odgovornih lica i institucija, prilikom usvajanja novog Zakona i okvira za regulisanje sistema javnih nabavki morala bi se izvršiti analize budućih efekata njegove primjene, te organizovati transparentna javna rasprava u Parlamentarnoj skupštini BiH, kako bi se smanjila šteta po budžete svih nivoa vlasti koju rasprostranjenost korupcije u javnim nabavkama već godinama prouzrokuje.

Konačno, kako bi se spriječilo koruptivno ponašanje, potrebno je osnažiti mehanizme njegovog otkrivanja i sankcionisanja, kako izmjenom propisa, tako i transparentnijim i odgovornijim radom Ureda za žalbe, Suda BiH i drugih nadležnih institucija, kao i usvajanjem Zakona i primjenom mjera zaštite lica koja prijavljuju neregularnosti (zviždači). Pored sankcija koje propisuje Zakon o javnim nabavkama, relevantni su i državni/entitetski krivični zakoni, te Krivični zakon Brčko distrikta BiH, koji pružaju dovoljno rigorozan okvir za prakse davanja/primanja mita u slučajevima korupcije u javnim nabavkama. Nažalost, niti jedna od ovih mjera u prošlosti nije bila iskorištena. Od posebnog je značaja i uloga novouspostavljene Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, u aktivnostima koordinacije raznih institucija radi smanjenja stope korupcije u javnom sektoru. Međutim, ova Agencija još uvijek nema finansijske i kadrovske kapacitete za svakodnevno obavljanje posla, što je još jedandokaz svjesnog i namjernog tolerisanja korupcije od strane zakonodavne i izvršne vlasti BiH.

Međunarodni zahtjevi

27. juna 2012. g., u Briselu je postignut okvirni sporazum između predstavnika vlasti i političkih lidera iz BiH i predstavnika EU. Među 6 definisanih zahtjeva koji su se trebali ispoštovati do kraja godine, nalazi se i pitanje javnih nabavki. Naime, BiH je bila u obavezi da iskoordinira i odgovori, do 31. oktobra 2012.g., na listu pitanja o izabranim poglavljima - javne nabavke (Poglavlje 5)²⁹ i Životna sredina (Poglavlje 27), kao ilustraciju neophodnih uslova za pripremu procesa pristupanja EU. Napor koji je učinjen na ovom poslu ocjenjen je kao dobra osnova za nastavak rada na pristupanju zemlje EU.³⁰ Pored brige za inkorporiranost osnovnih principa iz Ugovora o osnivanju EU (transparentnost, jednak tretman, slobodna konkurencija i nediskriminacija), značajan prostor u upitniku o javnim nabavkama, koji sadrži 26 pitanja, posvećen je pitanjima prevencije i borbe protiv korupcije. Sa aspekta dosadašnjih problematičnih praksi u BiH, među najvažnijim pitanjima su:

²⁹ Oblast javnih nabavki iz ugla EU odnosi se i na javno-privatna partnerstva i koncesije, koji nisu predmet ovog izvještaja, niti su analize i stavovi vezani za te oblasti njih uzeti u razmatranje prilikom izrade ovog izvještaja.

³⁰ <http://www.nezavisne.com/novosti/bih/File-Nisu-ispunjene-kljucne-obaveze-iz-Mape-puta-169086.html>

- pravila za spriječavanje dijeljenja tendera da bi se izbjegli komplikovaniji postupci;
- pravila za definisanje tehničkih specifikacija, te jasno razlikovanje između kriterijuma kvalifikacije i dodjele ugovora;
- pravila za izuzimanje zbog korupcije/sukoba interesa i srodnih problema i poništavanje ugovora sklopljenih na ovim osnovama³¹, kao i podaci koliko su postojeća pravila u prošlosti bila implementirana, te koliko su nadležni državni slubenici prijavljivali detektovane sukobe interesa;
- mehanizmi revizije i pravne zaštite u slučaju kršenja pravila javnih nabavki, nezavisnost nadležnih tijela, i druga važna pitanja.

Za očekivati je da će ova pitanja biti adekvatno tretirana od strane nadležnih BiH institucija i da će se odraziti na što skorije usvajanje kvalitetnijeg Zakona o javnim nabavkama, naročito iz ugla prevencije i suzbijanja korupcije. Niti nacrt novog Zakona, a i oš manje postojeći Zakon, trenutno ne sadrže adekvatna rješenja na sve potencijalne probleme navedene u ovom upitniku.

Značajno je pomenuti da oblast javnih nabavki iz ugla EU obuhvata i javno-privatna partnerstva i koncesije, koji nisu predmet ovog izvještaja.

Obzirom da kompleksna priroda sistema javnih nabavki može imati značajne efekte na međunarodnu saradnju i koordinaciju, naročito sa ekonomskog i političkog aspekta, ne čudi velika zainteresovanost međunarodnih aktera za razvoj sistema javnih nabavki u BiH.

Direktive Evropske unije – dobri naputci u lošem BiH kontekstu

Iako se EU direktive definišu kao pravni dokument Evropske unije koji zahtjeva od zemlje članice da ostvari određeni rezultat, bez nametanja načina na koji će se to i ostvariti, one se od strane donosioca odluka u BiH posmatraju kao obavezujući element i prihvataju se bez ozbiljnih analiza o mogućim negativnim efektima na ekonomiju zemlje, eventualnim potrebama prilagođavanja i pravovremenošću njihove primjene. Oblast javnih nabavki je jedna od oblasti u kojima se donosioci odluka u BiH pozivaju na primjenu EU direktiva prilikom iniciranja prijedloga izmjena ili donošenja novih rješenja, dok prethodno usvojene izmjene i dopune Zakona ukazuju da su motivi uglavnom bili u zadržavanju postojećeg stanja neodgovornosti, smanjenju transparentnosti ili obezbjeđivanju prostora za manipulacije.

Potreba unapređenja sistema javnih nabavki je definisana u svim dokumentima koji trasiraju evropski put BiH. Evropska komisija, u svom godišnjem Izvještaju o napretku BiH iz 2011. godine³², ukazuje da nije bilo značajnih pomaka u oblasti unapređenja stanja javnih nabavki, s izuzetkom usvajanja smjernica o elektronskoj objavi javnih nabavki i završetku tehničkih priprema za elektronsko objavljivanje tendera na web stranici Agencije za javne nabavke. Međutim, broj osoblja Agencije i Ureda, koji je ostao nepromijenjen, te kontinuirani konflikt unutar Ureda zbog neprimjenjivanja svih pravila postupaka, se ocjenjuju kao problemi u ovoj oblasti. Evropsku komisiju zabrinjava i odgađanje primjene usvojene Strategije razvoja sistema javnih nabavki za 2010-2015.g, te preuzimanja EU direktiva o javnim nabavkama iz 2004. i

³¹ Ova problematika je obrađena i Strategiji razvoja sistema javnih nabavki u BiH 2010-2015 godina

³² Evropska komisija. Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2011. godini, http://www.dei.gov.ba/dei/dokumenti/prosirenje/Archive.aspx?template_id=88&pageIndex=1

2007. godine. Stanje bez napretka nastavljeno je i u 2012.g., s izuzetkom pojeftinjenja objavljivanja obavještenja u službenim glasilima za ugovorne organe.³³

Izveštaji EK ukazuju i na činjenicu da AJN i URŽ nisu dovoljno proaktivni u širenju informacija i pružanju praktične pomoći javnim naručiocima tj. ugovornim organima i privrednim subjektima. Saradnja ova dva organa je ocjenjena neefektivnom, što dovodi do problema u cjelokupnom sistemu. Ukazuje se i na potrebu unapređenja praćenja postupaka javnih nabavki u cijeloj zemlji, kao i na poteškoće ugovornih organa da primjenjuju zakon. Naime, profesionalne sposobnosti službenika za nabavke u pogledu adekvatne provedbe postupaka nisu na zadovoljavajućem nivou.

Preporuka EK je da se usvoji novi Zakon o javnim nabavkama koji će u cijelosti uključiti EU direktive. Međutim, Komisija ukazuje i na potrebu poboljšanja mehanizama koordinacije i saradnje između relevantnih institucija, kao i unapređenja rada i transparentnosti URŽ. Ovo prvo se odnosi na veću ulogu izvršne i zakonodavne vlasti na svim nivoima i pravosudnih organa, u suzbijanju korupcije, obzirom da nisu zabilježeni slučajevi pokretanja odgovornosti predstavnika ugovornih organa, iako brojni izvještaji službi za reviziju javnog sektora ukazuju na prisutne nepravilnosti u provođenju zakonom propisanih pravila u oblasti javnih nabavki. Ovi problemi su detaljnije obrađeni u nastavku ovog izvještaja.

Izveštaji koje periodično provode eksperti SIGMA Programa takođe ukazuju na stanje bez promjena. U posljednjem izvještaju iz maja 2011. g. ukazano je na potrebu donošenja novog Zakona u skladu sa EU direktivama. Kao glavne zamjerke postojećih zakonskih rješenja u odnosu na EU zakonodavstvo navedene su sljedeće:

- Postojanje odredbi za obaveznu preferenciju domaćih ponuđača koji nude domaću robu ili angažuju domaću radnu snagu. Odluka Vijeća ministara BiH o obaveznom korištenju preferencijalnog domaćeg tretmana donesena je s ciljem podrške domaće privrede i preduzeća, no EU eksperti ukazuju da je ovo neprihvatljiva praksa sa stanovišta evropskog zakonodavstva jer diskriminiše strane kompanije. Ujedno, ovo pogoduje smanjenoj konkurenciji, kao i mogućnosti pojave korupcije. U svom dosadašnjem radu, UG Tender je identifikovao zloupotrebe u postupcima javnih nabavki sa aspekta preferencije domaćih proizvođača koji nude domaću robu, a koja se verifikuje kod institucija koje izdaju potvrde kojima se dokazuje ovaj status. Iako se određene robe uopšte ne proizvode u BiH, pojedine privatne kompanije prilažu potvrde da se one proizvode, povećavajući time vjerovatnoću da pobijede u postupcima javnih nabavki.³⁴ Međutim, još niko nije sankcionisan po ovom osnovu;
- Nedostatak novih načina ugovaranja tj. nedostatak tehnika i instrumenata javnih nabavki koji su definisani evropskim direktivama (okvirni sporazumi, kompetitivni dijalog, elektronske aukcije, socijalni i ekološki aspekti javnih nabavki). Međutim, uvođenje ovih novih tehnika i instrumenata bi trebalo bazirati na kapacitetu institucija, prvenstveno Agencije za javne nabavke i Ureda za razmatranje žalbi, da ih na adekvatan način implementiraju;

³³ Evropska komisija. Izveštaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2012. Godini, http://www.dei.gov.ba/dei/dokumenti/prosirenje/Archive.aspx?template_id=88&pageIndex=1

³⁴ UG Tender, Formulacije o korupciji u javnim nabavkama BiH, dostupno na: http://www.tender.ba/index.php?option=com_content&view=article&id=5&Itemid=4&lang=sbh

- Obuhvat primjene postojećeg zakona ne obuhvata privatne kompanije koje pružaju javne usluge na bazi specijalnih ili ekskluzivnih prava, dok istovremeno obuhvata javne kompanije koje pružaju usluge na tržišnom principu;
- Nedostatak fleksibilnosti u segmentu javnih komunalnih usluga, odnosno nekorištenje mogućnosti donošenja posebne regulative za nabavke u okviru javnih komunalnih usluga;
- Razlike u procedurama dodjele ugovora (na primjer, ograničena procedura, ubrzana procedura).

Iako su prvenstveno fokusirani na usklađenost domaćeg pravnog okvira sa EU direktivama iz ugla efikasnosti, konkurentnosti i nediskriminacije, a manje transparentnosti i integriteta učesnika u procesu, izvještaji SIGMA programa ukazuju na i dalje prisutne aspekte koji pogoduju postojećem stanju i potencijalnoj korupciji:

- Birokratski pristup javnim nabavkama i formalistički pristup implementaciji, kao što je, na primjer, potreba da se ovjeravaju sva dokumenta koja ukazuju na kvalifikovanost ponuđača, što dovodi do povećanja troškova za učesnike i smanjenja konkurencije.
- Neusklađenost pravnih propisa i nepriznavanje statusa ponuđača između kantona/entiteta, što dovodi do favorizovanja određenih ponuđača.
- Troškovi objavljivanja javnih nabavki u Službenom glasniku BiH, bez obzira na postojanje alternativnog načina elektronskih objava na web stranici Agencije za javne nabavke, što pojedine institucije navodi na izbjegavanje objave izvještaja o dodjeli ugovora.
- Nedovoljan kapacitet AJN BiH i URŽ, naročito kada se radi o monitoring aktivnostima Agencije, te transparentnosti i profesionalnosti rada Ureda. Identifikovana je i potreba za boljom koordinacijom između ovih institucija.
- Percepcija praksi javnih nabavki, od strane poslovnog sektora, kao sklonim korupciji i političkim pritiscima, kao i nedostatak političke volje za unapređenje stanja u ovoj oblasti.

Statistika sistema javnih nabavki i njihovog provođenja

Dana 27.10.2009. godine na snagu je stupilo Uputstvo o pripremi i dostavi izvještaja o dodjeli ugovora u postupcima javnih nabavki iz poglavlja II i Poglavlja III Zakona o javnim nabavkama BiH.³⁵ Prema članu 3. Uputstva, ugovorni organ je dužan registrovati glavnog operatera, u svrhu korištenja elektronskog sistema za dostavu izvještaja, tj. web informacionog sistema za izvještavanje o provedenim postupcima (WisPPA). U BiH ima preko 2000 ugovornih organa koji podliježu primjeni Zakona o javnim nabavkama, od čega ih se 919 registrovalo u WisPPA aplikaciji i dostavljalo izvještaje o dodjeljenim ugovorima do kraja 2011. g.³⁶ Godišnji izvještaji

³⁵ Službeni glasnik BiH broj 81/09

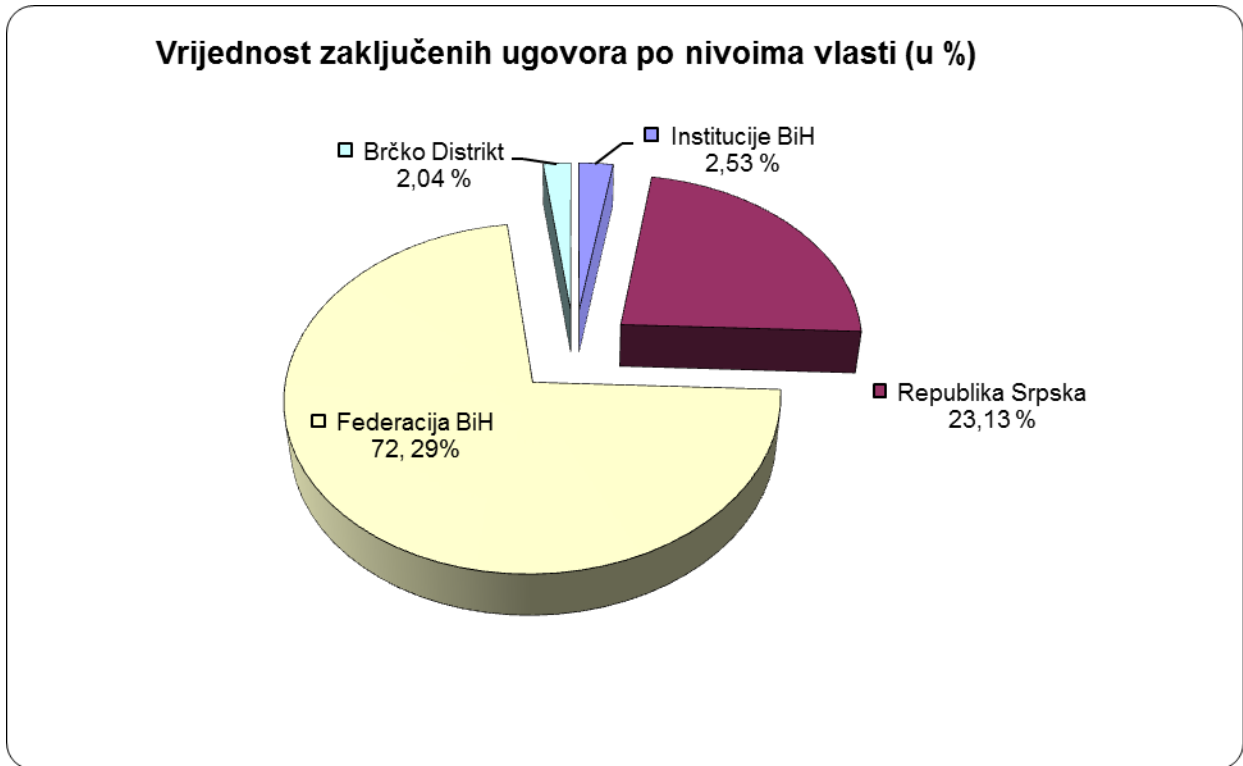
³⁶ Agencija za javne nabavke, Nacrt godišnjeg izvještaja o zaključenim ugovorima u postupcima javnih nabavki u 2011.g.

o zaključenim ugovorima u postupcima javnih nabavki, koje sačinjava AJN, a usvaja Parlamentarna skupština BiH, kreiraju se na osnovu dostavljenih izvještaja od strane registrovanih ugovornih organa u WisPPA-i, što ne svjedoči u prilog njihovoj pouzdanosti.

Ukupna vrijednost zaključenih ugovora u 2011. g. iznosila je 3.128.833.371,96 KM, što je smanjenje od 9,83 % u odnosu na 2010.g. kada je vrijednost zaključenih ugovora iznosila 3.469.981.667,61 KM. Ovo je pak bilo povećanje od 61,23% u odnosu na 2009. g. - (2.124.813.917,41 KM)³⁷ odnosno čak 175,93 % u odnosu na 2008. g. (1.972.330.047,28 KM). Iz ovih podataka se može zaključiti da je uvođenje elektronskog sistema za dostavu izvještaja u velikoj mjeri dovelo do poboljšanja u evidentiranju provedenih postupaka i zaključenih ugovora. Iako još uvijek ostaje neregistrovan veliki broj subjekata koji podliježu primjeni Zakona, procjenjuje se da je vrijednost njihovih nabavki relativno mala. Najveće zamjerkena proces izvještavanja se odnose na neažurnost u prezentaciji godišnjih izvještaja o zaključenim ugovorima u postupcima javnih nabavki jer se, i pored informacionog sistema, na njih čeka više od 10 mjeseci.

Od ukupno 3.128.833.371,96 KM vrijednosti zaključenih ugovora tokom 2011. godine, na institucije BiH se odnosi 79.187.408,48 KM ili 2,53% . Najveća vrijednost zaključenih ugovora ostvarena je u Federaciji BiH, i to 2.261.955.199,40KM (72, 29%) potom u Republici Srpskoj 723.733.792,65KM (23,13%), dok je najmanja vrijednost zaključenih ugovora ostvarena u Brčko distriktu BiH (63.956.971,44KM, odnosno 2,04%). U grafikonu koji slijedi prikazana je struktura zaključenih ugovora u 2011. g. po nivou vlasti iz kojeg dolaze ugovorni organi.

³⁷ Agencija za javne nabavke BiH, Godišnji izvještaj o zaključenim ugovorima u postupcima javnih nabavki za 2010. godinu



U 2011. g. u ukupnoj vrijednosti zaključenih ugovora najzastupljenija je bila nabavka roba, u iznosu od 2.209.520.708,8 KM ili 70,62 % od svih provedenih postupaka. Nabavka usluga ponovo je bila najmanje zastupljena, u iznosu od 455.441.526,11 KM ili 14,56 % od svih postupaka, dok je nabavka radova iznosila 463.871.137,05 KM ili 14,82 % od svih postupaka.

Vrijednost zaključenih ugovora putem otvorenog postupka tokom 2011. g. iznosila je 1.169.515.441,01 KM, odnosno 37,38% od vrijednosti svih ugovora, što predstavlja smanjenje u iznosu od 174.306.238,58 KM ili 12,9% u odnosu na 2010. g., kada je ta vrijednost iznosila 1.343.821.679,59 KM, odnosno smanjenje u iznosu od 337.790.560,67 KM ili 22,41 % u odnosu na 2009. g., kada je iznosila 1.507.306.001,68 KM. Vrijednost zaključenih ugovora putem *pregovaračkog postupka* tokom 2011. g. iznosila je 1.549.709.733,15 KM, odnosno 49,53% vrijednosti svih ugovora, što je povećanje od 2,57 % u odnosu na 2010.g. u kojoj je pak ova vrijednost skočila za nevjerovatnih 1.235.715.915,88 KM, odnosno 549,12 % u odnosu na 2009. g. I dok Agencija za javne nabavke smatra da su glavni uzroci za povećanje pregovaračkih postupaka u otpočinjanju izvještavanja o zaključenim ugovorima od strane povezanih preduzeća, te činjenici da prirodni i zakonski monopoli u WisPPA sistem svoje nabavke unose kao pregovarački postupak bez objavljivanja obavještenja o nabavci, analize ukazuju i na povećanje praksi nabavke roba, usluga i radova putem konkurentskog zahtjeva i direktnog sporazuma, kao posljedice povećanje novčanih cenzusa, te putem brojnih aneksa na već postojeće ugovore. Vrijednost zaključenih ugovora putem ograničenog postupka je u 2011. g. iznosila 18.256.710,88KM, odnosno 0,58% vrijednosti svih zaključenih ugovora.

Ukupna vrijednost 20 dodijeljenih ugovora sa najvećim vrijednostima u 2011. g. iznosi 1.141.294.362,54 KM, što predstavlja povećanje od 3,3 % u odnosu na 2010. g. i učestvuje sa 36,48 % u ukupnim nabavkama 2011.g. U narednoj Tabeli predstavljena je lista 20 ugovora sa najvećim vrijednostima za 2011. g. sa osnovnim informacijama iz ugovora.

Monitoring implementacije Zakona o javnim nabavkama BiH

R. br.	Ugovorni organ	Vrsta postupka	Dobavljač	Predmet nabavke	Vrijednost ugovora
1	Zavod zdravstvenog osiguranja i reosiguranja FBiH	Pregovarački postupak bez objave obavještenja	Unifarm doo promet lijekova na veliko	Robe	614.976,75
2	Javno preduzeće Elektroprivreda Bosne i Hercegovine d.d. - Sarajevo	Pregovarački postupak bez objave obavještenja	JP Elektroprivreda BiH DD Sarajevo zavisno društvo rudnici kreka doo Tuzla	Robe	112.129.677,00
3	Javno preduzeće Elektroprivreda Bosne i Hercegovine d.d. - Sarajevo	Pregovarački postupak bez objave obavještenja	Banovići dd rudnici mrkog uglja	Robe	66.040.200,00
4	Javno preduzeće Elektroprivreda Bosne i Hercegovine d.d. - Sarajevo	Pregovarački postupak bez objave obavještenja	JP Elektroprivreda BiH DD Sarajevo zavisno društvo rudnici Kakanj doo Kakanj	Robe	62.121.152,00
5	JP Elektroprivreda Bosne i Hercegovine d.d. - Sarajevo	Pregovarački postupak bez objave obavještenja	JP Elektroprivreda BiH DD Sarajevo zavisno društvo rudnici Đurđević doo Đurđevik	Robe	32.679.780,00
6	JP Elektroprivreda Bosne i Hercegovine d.d. - Sarajevo	Pregovarački postupak bez objave obavještenja	JP Elektroprivreda BiH DD Sarajevo zavisno društvo rudnici Breza doo Breza	Robe	32.000.000,00

Monitoring implementacije Zakona o javnim nabavkama BiH

7	ZP Rudnik i TE Gacko, AD Gacko, Gračanica, b.b.	Otvoreni postupak	Grupa dobavljača: Ski Topeko Beograd, Kolubara metal doo, Vreoci	Usluge	31.301.232,12
8	Zavod zdravstvenog osiguranja Kantona Sarajevo, Ložionička 2	Otvoreni postupak	Hercegovina lijek doo	Robe	23.410.838,74
9	Ministarstvo trgovine i turizma, Trg Republike Srpske br. 1, Banja Luka	Pregovarački postupak bez objave obavještenja	Nestro Petrol AD	Robe	23.076.000,00
10	JP KOMUNALNO BRČKO DISTRIKT, STUDENTSKA BR.13	Pregovarački postupak bez objave obavještenja	Elektroprivreda RS mješoviti Holding, matično preduzeće ad	Robe	21.000.000,00
11	JP Elektroprivreda Bosne i Hercegovine d.d. - Sarajevo, Vilsonovo šetalište 15, 71000 Sarajevo	Otvoreni postupak	TPK Zavod za energetske i procesnu opremu dd Zagreb	Radovi	19.451.316,00
12	Rudnik i Termoelektrana Ugljevik, Ugljevik BB	Otvoreni postupak	Rudnik i Termoelektrana Ugljevik, Ugljevik BB	Robe	15.798.154,68
13	Ministarstvo trgovine i turizma, Trg Republike Srpske br. 1, Banja Luka	Pregovarački postupak bez objave obavještenja	Fertil	Robe	15.706.500,00

Monitoring implementacije Zakona o javnim nabavkama BiH

14	JP Elektroprivreda Bosne i Hercegovine d.d. - Sarajevo, Vilsonovo šetalište 15, 71000 Sarajevo	Pregovarački postupak bez objave obavještenja	JP Elektroprivreda BiH DD Sarajevo zavisno drustvo rudnici Zenica doo Zenica	Robe	14.850.000,00
15	JP "Putevi Republike Srpske", Trg Republike Srpske broj 8	Otvoreni postupak	NLB Razvojna banka ad	Usluge	14.241.000,00
16	JP "Grijanje" d.o.o. Zenica, Bilmišće br. 107	Pregovarački postupak bez objave obavještenja	Arcelormittal zenica doo	Usluge	10.189.000,00
17	ZP Rudnik i TE Gacko, AD Gacko, Gračanica, b.b.	Pregovarački postupak bez objave obavještenja	Trigma doo	Robe	8.542.760,00
18	JP "Putevi Republike Srpske", Trg Republike Srpske broj 8	Otvoreni postupak	Hypo aple adria Bank ad	Usluge	8.050.000,00
19	JP Elektroprivreda Bosne i Hercegovine d.d. - Sarajevo	Pregovarački postupak bez objave obavještenja	JP Elektroprivreda BiH doo Sarajevo, ZD RU Gračanica doo Gornji Vakuf-Uskoplje	Robe	7.990.000,00
20	JP Elektroprivreda Bosne i Hercegovine d.d. - Sarajevo	Pregovarački postupak bez objave obavještenja	EFT Rudnik i Termoelektrana Stanari doo	Robe	7.740.000,00

Da je došlo do pogoršanja stanja sa stanovišta transparentnosti i odgovornosti u sistemu javnih nabavki u BiH ukazuje i podatak da je 2008. g., od 20 najvećih potpisanih ugovora, 19 provedeno transparentnim otvorenim postupkom, dok je 2010. g., nakon podizanja cenzusa, čak 15 najvećih sklopljenih ugovora bilo posljedica provedenih pregovaračkih postupaka sa jednim ponuđačem, bez javne objave, a u 2011. g. čak 14.

URŽ je tokom 2010. g. zaprimio 1831 žalbu na postupke javnih nabavki, a u 2011. g. 1760. Tokom 2010 godine, URŽ je ukupno donio 1794 rješenja, dok je broj žalbi na njegove odluke iznosio 115. Tokom 2011. godine, URŽ je donio 1726 rješenja, a podneseno je 100 žalbi na njegove odluke Sudu BiH. Do kraja 2010. g. je identifikovana i loša praksa da se rješenja Ureda po žalbama ne objavljuju regularno na web stranici javnih nabavki - objavljeno je svega 159 odluka. Za prva 3 mjeseca 2011. godine objavljeno je 276 rješenja odnosno odluka po žalbama, nakon čega je URŽ ponovo prestao da ispunjava svoje zakonom utvrđene obaveze.

Tokom 2010. g. AJN je vršila monitoring Obavještenja o javnoj nabavci, dodjeli ugovora i poništenju postupaka koja se objavljuju u Službenom glasniku BiH. U skladu sa članom 6. Pravilnika o monitoringu, Agencija je uputila 537 dopisa ugovornim organima o uočenim nepravilnostima u određenim postupcima javne nabavke. Najčešće konstatovane povrede Zakona su sljedeće:

- Robe, usluge i radovi nabavljaju se jednim postupkom javne nabavke,
- Postupak je podijeljen u lotove koji su „nesrodni“,
- Traženje uvjerenja o registraciji obveznika poreza na dodatnu vrijednost pod sposobnošću za obavljanje profesionalne djelatnosti,
- Kriteriji za kvalifikaciju primjenjeni kao kriteriji za vrednovanje ponuda,
- U okviru tehničke i profesionalne sposobnosti, traženje da ponuđač ima stalno zaposleno tehničko osoblje, kao i da posjeduje određenu tehničku opremljenost,
- Traženje neprimjereno visoke naknade za tendersku dokumentaciju,
- Vrijeme otvaranja ponuda se ne zakazuje neposredno nakon krajnjeg roka za dostavu ponuda,
- Navođenje da „naručilac zadržava pravo da poveća ili umanji količine u odnosu na one navedene u tenderskoj dokumentaciji“, i druge povrede Zakona.³⁸

Vidljivo je da se glavne zamjerke na postupke koje provode ugovorni organi odnose na smanjenje konkurencije, te usložnjavanje uslova za učešće ponuđača u postupcima javnih nabavki, što indicira na moguće zloupotrebe koruptivne prirode.

Službe revizije institucija iz javnog sektora na svim nivoima ukazuju na stalna kršenja zakonskih i podzakonskih akata prilikom realizacije javnih nabavki. Najčešće greške u primjeni Zakona i podzakonskih akata, utvrđene kroz analizu izvještaja nadležnih službi za reviziju institucija na svim nivoima u BiH, su:

- nepostojanje plana javnih nabavki,
- loše planiranje javnih nabavki,
- neprecizno sastavljanje tenderske dokumentacije,
- Nedovoljno detaljno razrađivanje kriterija za izbor dobavljača,
- dijeljenje postupaka dodjele ugovora,

³⁸ Agencija za javne nabavke BiH, Izvještaj o monitoringu postupaka javnih nabavki u 2010. godini

- dostavljanje konkurentskog zahtjeva bez dodatnog obavještenja na samo tri adrese,
- izbor dobavljača uprkos tome što ne ispunjavaju kvalifikacione uslove ili nisu dostavili kompletnu dokumentaciju,
- izbor dobavljača zasnovan na manje od tri ponude,
- izbor dobavljača na bazi jedinične cijene,
- neprovođenje procedura javne nabavke, i
- izbor pregovaračkog postupka bez adekvatnih argumenata i ispunjavanja svih uslova za njegov izbor, tačno navođenje robnih marki i dr..

Čak kod 13 institucija na nivou BiH je izneseno mišljenje sa kvalifikacijom zbog propusta u procedurama javnih nabavki u toku 2011.g.³⁹ Naime, državni revizori su utvrdili značajne nedostatke i propuste u trošenju novca u devet institucija BiH na koje otpada više od 55% ukupnog državnog budžeta, a najveći dio primjedbi odnosi se na primjenu zakona o javnim nabavkama. Negativna mišljenja dobili su Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice, Ministarstvo odbrane, te Ministarstvo inostranih poslova. Mišljenje s rezervom dobili su Parlament BiH, Predsjedništvo BiH, Ured za veterinarstvo, Uprava za indirektno oporezivanje, Generalni sekretarijat Vijeća ministara i Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa.

Takođe, analiza godišnjih izvještaja entitetskih službi za reviziju javnog sektora ukazuje da se kod određenog broja institucija dešavaju nepravilnosti u većem ili manjem obimu. Najčešća zamjerka je nepostojanje detaljno razrađenih planova javnih nabavki, dok i u slučajevima da oni postoje, nisu dostupni javnom uvidu. Time se povećava diskrecija ugovornih organa u načinu provođenja postupaka javnih nabavki, te smanjuje konkurencija. Takođe, jedna od najčešćih zamjerki se odnosi na izostavljanje zaštitnih klauzula u tekstovima ugovora o javnim nabavkama i neefikasan sistem interne kontrole za realizaciju ugovora.

Nažalost, ovi izvještaji eksternih revizija i dalje ostaju bez adekvatnog odgovora pravosuđa i državnih i entitetskih parlamenata oko pokretanja odgovornosti za propuste.

Analiza procedura i primjene Zakona o javnim nabavkama⁴⁰

Zaključkom Vijeća ministara BiH sa 2. sjednice, održane 23.02.2012.g., AJN je bila zadužena da pripremi analizu stanja u oblasti javnih nabavki, koja bi mogla rezultirati inicijativom da se pripreme izmjene i dopune Zakona o javnim nabavkama BiH. Stoga je Agencija za javne nabavke sačinila analizu procedura i primjene Zakona, sa prijedlogom zaključka koji su usvojeni na 13. Sjednici Vijeća ministara BiH, održanoj 12.07.2012. g.. Analiza je identifikovala sljedeće probleme koji su u direktnoj primjeni Zakona o javnim nabavkama BiH, a koji direktno utiču i na ugovorne organe i na poslovnu zajednicu:

- Ozbiljne probleme stvaraju bespotrebno detaljni zahtjevi koji se odnose na kvalifikaciju kandidata/ponuđača (članovi 22-26. ZJN-a) i njihovo tumačenje;
- Identifikovani su slučajevi gdje kvalifikacijski zahtjevi imaju restriktivan efekat na konkurenciju, dok bi zahtjevi u pogledu kvalifikacije trebali biti razumni, jasni i precizni;

³⁹ 3. jula 2012. godine, glavni revizor institucija Bosne i Hercegovine (Milenko Šego) je na press konferenciji predstavio nalaze izvršenih revizija za 2011. godinu.

⁴⁰ Analiza procedura i primjene Zakona o javnim nabavkama, Vijeće ministara BiH, juli 2012

- U cilju da se izbjegne provođenje otvorenog ili ograničenog postupka javne nabavke, ugovorni organi cijepaju vrijednost na više manjih ugovora, i onda te male ugovore” dodjeljuju putem konkurentskog zahtjeva, što je direktno kršenje odredbi ZJN;
- Prijem manje od 3 ponude ili 3 zahtjeva za učešće je problem koji usložnjava situaciju, posebno imajući u vidu činjenicu nerazvijenosti tržišta u BiH. Ponavljanje postupaka kada se primi manje od 3 ponude ili zahtjeva za učešće poskupljuje postupak, odugovlači postupak i čini sistem neefikasnim;
- Provođenje okvirnog sporazuma prema važećim odredbama zakona je kvazi-rješenje za nabavke za koje ugovorni organi imaju česte potrebe;
- Nabavke putem direktnog sporazuma (nabavke vrijednosti do 6.000,00 KM na godišnjem nivou) imaju ograničenje od 10%, i to u odnosu na budžet nabavki. Ovo ograničenje nema nikakvog smisla, jer nabavke ove vrijednosti u najvećem broju slučajeva treba da olakšaju postupke javnih nabavki ugovornim organima sa malim budžetom (napr. osnovnim i srednjim školama);
- Korištenje pregovaračkog postupka bez objave obavještenja se prečesto koristi;
- Rokovi koji se primjenju u otvorenom, ograničenom i pregovaračkom postupku sa objavom obavještenja za nabavke koje su ispod međunarodnih vrijednosnih razreda su duži nego u zemljama regije;
- Ugovorni organi primjenjuju izuzeća tajnosti iz člana 5. ZJN i kada nemaju osnova za isto, a u određenim slučajevima identifikovanim na terenu ide se i ka zloupotrebi izuzeća⁴¹;
- Planiranje javnih nabavki kod ugovornih organa nije adekvatno i blagovremeno;
- Interne kontrole unutar ugovornih organa ne prate realizaciju ugovora;
- Zbog propusta u praćenju realizacije ugovora, ugovori se dodjeljuju i onim ponuđačima koji kroz ponude daju neprirodno niske cijene;
- Ugovorni organi u najvećem broju slučajeva svu odgovornost za javne nabavke prebacuju na osobu koja, zajedno sa komisijom, radi javne nabavke. Potpuno je pogrešno postavljena uloga zaposlenika za javne nabavke;
- Uloga komisije za javne nabavke izgubila je svoj smisao jer se u istu imenuju zaposleni koji nemaju dovoljan nivo kompetencija, posebno kada se radi o složenim predmetima javne nabavke;
- Pitanje definisanja tehničkih specifikacija u ugovornim organima je jedan od najvećih problema;
- Tenderska dokumentacija se priprema površno, bez jasnog definisanja i određenja, te u slučaju zahtjeva za pojašnjenje ili žalbe, ugovorni organ ne zna odgovoriti zašto je postavio neki uslov ili definisao stvari na određeni način.

⁴¹ U RS je tokom 2012.g. najviše pažnje javnosti izazvao primjer izgradnje tzv Andrićgrada, koji je odlukom Vlade RS proglašen projektom od republičkog značaja i izuzet od primjene Zakona. U FBiH, javno preduzeće Ceste Federacije BiH Mostar d.o.o. prednjače u odnosu na druge institucije i javna preduzeća u nabavkama mimo Zakona. Naime, revizori su utvrdili da je ovo preduzeće tokom 2011. g. direktnim sporazumom sklopilo ugovore o nabavci roba ili usluga sa 356 firmi i pojedinaca u vrijednosti od gotovo 6,5 miliona KM „na osnovu ranije saradnje“, iako ZJN uopšte ne poznaje ovaj termin.

Zaključak i preporuke

Imajući u vidu dosadašnju primjenu Zakona o javnim nabavkama, može se zaključiti da je sistem javnih nabavki neophodno dograđivati sa aspekta transparentnosti, efikasnosti i integriteta. Korupcija u javnim nabavkama je sveprisutni fenomen koji se pojavljuje u svim državama, a osnovni cilj borbe protiv korupcije je da se ona svede u razumne okvire. Postojeće stanje u BiH je zabrinjavajuće, kako iz ugla stope siromaštva, tako i u poređenju sa zemljama EU.

Normativne manjkavosti, nejasnoće i nepreciznosti u odredbama postojećeg Zakona doprinose zloupotrebama i korupciji u ugovornim organima i poslovnom sektoru. Stoga, nova zakonska rješenja treba da počivaju na uočenim nepravilnostima i manjkavostima postojećeg normativnog okvira, direktivama EU, te zakonodavnim rješenjima zemalja iz okruženja, kako bi se ova oblast stavila pod veći nadzor i efikasniju kontrolu, smanjila korupcija, i u konačnici uspješnije zaštitila sredstva poreskih obveznika i građana. Imajući u vidu zahtjeve EU, novi Zakon o javnim nabavkama treba da bude donesen u što skorije vrijeme, uz puno uvažavanje stavova predstavnika civilnog društva i institucionalnog okvira za njegovu primjenu. Zakonski i podzakonski akti ne smiju da djeluju diskriminatorski, narušavaju konkurenciju, te iziskuju nerazumno visoke troškova za učesnike u sistemu. Nova zakonska i podzakonska rješenja treba da počivaju na sljedećim osnovama⁴²:

- Besplatna tenderska dokumentacija,
- Propisan jasan sistem predkvalifikacija i kvalifikacija, kao i jasni kriteriji, odnosno podkriteriji evaluacije ponuda,
- Po donesenoj odluci o izboru najpovoljnijeg ponuđača, omogućavanje uvida u ponude svim zainteresovanim ponuđačima,
- Obrazloženje za svako navođenje tajnosti podataka u ponudama, pozivanjem na odgovarajuće pozitivne propise,
- Smanjenje procenta za dopunske nabavke roba, usluga i radova u pregovaračkim i drugim postupcima,
- Obaveza pribavljanja mišljenja Agencije za javne nabavke prije pokretanja Pregovaračkog postupka bez objave,
- Analiza potencijalnih efekata uvođenja rješenja iz EU direktiva i utvrđivanje potrebe za eventualnim prolongiranjem primjene, nakon njihove ugradnje u nova zakonska rješenja (npr. prolongiranje uvođenja Kompetitivnog dijaloga do ulaska BiH u Evropsku uniju),
- Unaprijeđenje transparentnosti Konkurentskih zahtjeva,
- Smanjenje novčanih cenzusa za Direktne sporazume, kako bi se u većoj mjeri provodili transparentniji postupci, naročito otvoreni postupak
- Jasnije razrađena pravila u okviru postupka javnih nabavki (podjela na lotove, promjenljivost ugovornih cijena, postupci izvršenja zaključenog ugovora),
- Uvođenje obaveze praćenja toka realizacije zaključenih ugovora i izvještavanja o uspješnosti ugovora, kao i obaveze ugovornih organa na objavljivanje informacija o zaključenim ugovorima, aktivnostima koje slijede po zaključivanju ugovora, te efektima

⁴² Dio rješenja je preuzet iz Zaključaka Konferencije u sklopu provođenja projekta „Jačanje prve watch dog funkcije o korupciji u javnim nabavkama“ koji provodi UG Tender a finansiraju Evropska Unija i Agencija za međunarodni razvoj Vlade SAD (USAID).

završenih postupaka javnih nabavki, Dopuniti i unaprijediti prekršajne i krivične odredbe, te uvedu rigoroznije sankcije za nepoštovanje zakonskih odredbi,

- Uvođenje obaveze objavljivanja tzv. 'crnih lista' nepodobnih ponuđača, odnosno onih koji nisu izvršavali zaključene ugovore, koji su ih izvršavali nekvalitetno ili neblagovremeno ili su nanijeli štetne posljedice ugovornim organima,
- Uspostavljanje sistema certificiranja za obavljanje poslova javnih nabavki,
- Unaprijeđenje načina rada i donošenja odluka, kao i transparentnosti Ureda za razmatranje žalbi,
- Harmoniziranje ostalih propisa u oba entiteta koji se tiču ove oblasti i utiču na uspostavljanje jedinstvenog tržišta javnih nabavki,
- Ubrzanje provođenja ostalih mjera predviđenih Strategijom razvoja sistema javnih nabavki 2010 - 2015,

Usvajanje zakona i uspostavljanje mehanizama za zaštitu osoba koje ukazuju na nepravilnosti, propuste, zloupotrebe i korupciju (whistleblowers) Ugradnjom navedenih rješenja i mehanizama bi se povećala transparentnost, efikasnost, odgovornost i racionalno raspolaganje javnim sredstvima. Nacrt Zakona o javnim nabavkama BiH⁴³, koji je Agencija za javne nabavke nedavno prosljedila Vijeću ministara BiH, je u velikoj mjeri i uvažio gore navedene osnove. Delegati Parlamentarne skupštine BiH treba da pokažu visok nivo integriteta i odgovornosti u vezi sa donošenjem novog Zakona, te omoguće prihvatanje antikoruptivnih amandmana na njegov nacrt. Poseban akcent treba dati kaznenim odredbama i sankcijama za neodgovorno ponašanje i zloupotrebe, čime bi se obezbijedila osnova za uspješniju borbu protiv korupcije u javnim nabavkama. Politička volja je ključ za borbu protiv korupcije koji se nalazi u rukama građana i njihovih izabranih predstavnika. Nova zakonska rješenja treba da prati i dalja realizacija aktivnosti predviđenih u dokumentu „Strategija za borbu protiv korupcije u BiH 2009.- 2014. godina“. Uloga Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije u provođenju Strategije je od izuzetne važnosti.

⁴³ Predloženi Nacrt novog Zakona sadrži 124 člana dok aktuelni Zakon ima samo 57 članova.

Bibliografija i reference

OECD SIGMA, Bosnia and Herzegovina assessment, May 2011, <http://www.sigmaxweb.org/dataoecd/40/56/48971635.pdf>

OECD SIGMA, Bosnia and Herzegovina public procurement system assessment, May 2009, <http://www.oecd.org/dataoecd/0/61/43910455.pdf>

Becker, Gary S., "Crime and Punishment: An Economic Approach," Journal of Political Economy 76 (1968) pp. 169-217

Dnevne novine u Bosni i Hercegovini (press clipping)

Evropska komisija, Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2012. godini, http://www.dei.gov.ba/dei/dokumenti/prosirenje/Archive.aspx?template_id=88&pageIndex=1

Evropska komisija, Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2011. godini, http://www.dei.gov.ba/dei/dokumenti/prosirenje/Archive.aspx?template_id=88&pageIndex=1 Ured za reviziju institucija BiH, Godišnji izvještaj revizije o glavnim nalazima i preporukama za 2010.godinu. Izvještaj o reviziji izvještaja o izvršenju budžeta institucija Bosne i Hercegovine za 2011. godinu

Ured za reviziju FBiH, Godišnji zbirni revizorski izvještaji za FBiH

Agencija za javne nabavke BiH, Godišnji izvještaj o zaključenim ugovorima u postupcima javnih nabavki za 2010. godinu

Agencija za javne nabavke BiH, Nacrt Godišnjeg izvještaja o zaključenim ugovorima u postupcima javnih nabavki za 2011. godinu

Glavna služba za reviziju javnog sektora RS, Izvještaji Glavnog revizora Republike Srpske po izvršenoj reviziji Konsolidovanog izvještaja Budžeta RS i reviziji finansijskih izvještaja budžetskih korisnika RS za 2010 i 2011 godinu, a revidiranih u 2011 i 2012 godini,

Agencija za javne nabavke BiH, Izvještaj o monitoringu postupaka javnih nabavki u 2010. godini

Agencija za javne nabavke BiH, Izvještaj o radu Agencije za javne nabavke Bosne i Hercegovine za 2010. godinu

Izvještaji UG Tender, www.tender.ba

Transparency International BiH Monitoring provođenja antikorupcionih reformi u BiH, , 2010

Pashev, Konstantin, Reducing Corruption Risks and Practices in Public Procurement: Evidence from Bulgaria, Governance monitoring association, December 2009, http://www.gma-bg.org/upl_doc/reducing_corruption_in_pp.pdf

Monitoring implementacije Zakona o javnim nabavkama BiH

Službeni glasnik Bosne i Hercegovine

Vijeće Ministara BiH, Strategija razvoja sistema javnih nabavki za period 2010-2015 godina