



**Izvještaj o monitoringu izmjena i implementacije
Zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine**

Decembar, 2016



Priprema i štampanje ove publikacije su finansijski podržani od strane Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID) i Ambasade Kraljevine Norveške. Stavovi izneseni u Izveštaju predstavljaju stavove TI BiH i ne odražavaju nužno stavove USAID i Ambasade.

Uvod

Ugovori o javnim nabavkama najbrojniji su javni ugovori koje javna tijela sklapaju sa privatnim, u svim ekonomskim sferama i sektorima. Bilo da se radi o pojedinačnim nabavkama manje vrijednosti ili složenim projektima koji ih realizaciju velikog broja ugovora, relevantne organizacije (kao što je OECD) procjenjuju da samo na ugovore o javnim nabavkama države godišnje troše između 15% i 25% bruto društvenog proizvoda. To ih *de facto* čini veoma, ako ne i najznačajnijom ekonomskom aktivnošću javnog sektora.

Oslobođene koruptivnih troškova i dobro upravljane javne nabavke imaju veliki uticaj na privrednu stabilnost i razvoj. Strateški pristup i pažljivo usmjeravanje javnih nabavki otvara mogućnosti ostvarenja niza razvojnih ciljeva i pojedinačnih ekonomskih i socijalnih politika, kao što su: otvaranje tržišta, podsticanje razvoja malih i srednjih preduzeća, podsticanje i promocija inovacija, promocija socijalne uključenosti, fer trgovina, zaštita životne sredine (tzv. zelene nabavke) i niz drugih. Samim time, moderne javne nabavke daleko prevazilaze obligacioni aspekt – fokus je pomjeren sa pukog regulisanja postupka dodjele ugovora na strateško upravljanje cijelim ciklusom nabavki (od planiranja, preko nadmetanja i ocjene ponuda, do realizacije i kontrole).

Očuvanje integriteta i sprečavanje korupcije, uz osiguranje transparentnosti i participacije, su uslovi bez kojih se ne može. Direktive Evropske Unije iz 2014. godine: direktiva o javnim nabavkama 2014/24/EK (tzv. klasična direktiva) i direktiva 2014/25/EK o nabavkama za entitete koji posluju u sektorima vodosnabdijevanja, energije, transporta i poštanskih usluga (tzv. sektorska direktiva) naglašavaju potrebe jačanja zakonodavstva i praksi sprečavanja sukoba interesa, proširenje razloga za isključenje iz postupaka kompanija koje neopravdano utiču na proces donošenja odluka, daju lažne izjave i sporazumno narušavaju konkurenciju, **transparentnost kroz mjere dobrog upravljanja** javnim nabavkama (kroz monitoring i izvještavanje - prijave kršenja procedura; nivo učešća malih i srednjih preduzeća; prevencija, otkrivanje i praćenje slučajeva prevare, korupcije, sukoba interesa, čuvanje kopija i dostupnost ugovora iznad određene vrijednosti) i drugo.

Globalna finansijska kriza, pored zahtjeva za odsustvom korupcije koja poskupljuje nabavke u prosjeku za 30% - 50%, a nekada i višestruko, dodatno je ukazala da dominantno legalistički pristup, odnosno isključivo insistiranje na poštovanju zakonski propisanih postupaka i procedura, više nije dovoljan. Ovo naročito ako se na taj način nabavljaju sredstva koja prevazilaze objektivne finansijske mogućnosti konkretnog javnog tijela, lokalne zajednice ili države u cjelini. Ukupni učinak sistema, modela i procedura javnih nabavki, i svrsishodnost nabavljenih roba, usluga i radova zahtjevi su koje stručnjaci i građani sve više stavljaju pred donosiocje odluka.

Pravni okvir javnih nabavki u Bosni i Hercegovini

Aktuelni Zakon o javnim nabavkama u Bosni i Hercegovini stupio je na snagu 27. maja 2014. godine¹, a njegova primjena počela je 6 mjeseci kasnije, 27. novembra 2014. godine. Njime je zamijenjen prethodni Zakon koji je datirao još iz 2004. i kojim je po prvi put na jedinstven način uspostavljen decentralizovani sistem javnih nabavki u čitavoj Bosni i Hercegovini, prava, dužnosti i odgovornosti učesnika u postupcima javnih nabavki, procedure javnih nabavki i njihove kontrole, te institucije sistema. Međutim, uprkos obavezi, ovaj Zakon čitavu deceniju nije bio usklađivan sa EU acquiem iz 2004.g. i naknadno, a brojni su bili i problemi u njegovoj praktičnoj primjeni. Oni su se odnosili kako na odsustvo transparentnosti, odgovornosti i integriteta, tako i na nekada nepotrebni formalizam i postojanje svojevrstnih birokratskih „uskih grla“ u provođenju postupaka. Stoga je novi Zakon usvojen kao rezultat akumulirane potrebe za sveobuhvatnom reformom ove oblasti.

Očekivanja građana i civilnog društva od novog Zakona bila su velika, prvenstveno zbog potrebe rješavanja onih problema koji su prakse javnih nabavki determinisali kao sklone korupciji i političkim pritiscima. Najčešće neregularnosti i zloupotrebe su se odnosile na: neprovođenje procedura javne nabavke iako za to nisu bili ispunjeni zakonski uslovi; neosnovane primjene i zloupotrebe izuzeća tajnosti; nepostojanje, loše planiranje ili netransparentnost planova javnih nabavki; cijepanje vrijednosti nabavki da bi se izbjegla primjena transparentnih postupaka; neargumentovan i neosnovan izbor pregovaračkog postupka bez objavljivanja obavještenja; definisanje tehničkih specifikacija na način da su favorizovani određeni ponuđači; nepropisno sklapanje dodatnih aneksa na ugovore kojima je njihova vrijednost višestruko povećavana; nedovoljan kapacitet i nedovoljna koordinacija između institucija sistema i druge.

Zakon je u formi nacрта egzistirao nekoliko godina i prošao je ekstenzivne javne konsultacije, za koje vrijeme je stari Zakon unekoliko mijenjan i dopunjavan. Međutim, početkom 2014. godine, u vrijeme kada je novi propis bio stavljen na dnevni red za usvajanje od strane Parlamentarne skupštine BiH, usvojene su i nove EU direktive (klasična i sektorska, kao što je prethodno pomenuto, kao i posebna direktiva za koncesije 2014/23/EK). Ovo je predstavnicima civilnog društva dalo dodatni podstrek za traženjem još boljih i sveobuhvatnijih novih propisa, naročito vezano za sprečavanje korupcije i sukoba interesa, odsustvo diskriminacije i povećanje transparentnosti.

Pored Zakona, propise o javnim nabavkama čini i niz podzakonskih akata kojima se detaljnije uređuju pojedina pitanja, od kojih su neki, u integralnoj ili izmijenjenoj verziji, na snazi još iz perioda važenja prethodnog ZJN, dok je novim ZJN-om definisan i niz novih akata. Zaključno sa novembrom 2016. g., na snazi su sljedeći podzakonski akti, prema informacijama sa službene web stranice Agencije za javne nabavke:

Poslovnici

1. Poslovnik o radu Ureda za razmatranje žalbi Bosne i Hercegovine, 17.04.2013.

¹ Zakon o javnim nabavkama, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine broj 39/14

Odluke

1. Odluka o korištenju jedinstvenog riječnika javnih nabavki ("SG" 54/15), 15.07.2015.
2. Odluka o obaveznoj primjeni preferencijalnog tretmana domaćeg ("SG" 83/16), 11.11.2016.

Pravilnici

1. Pravilnik o postupanju Agencije za javne nabavke Bosne i Hercegovine u slučaju postojanja anonimne prijave za korupciju i prijave od lica koja nisu zaposlenici Agencije, 24.03.2014.
2. Pravilnik o postupku direktnog sporazuma ("SG" 90/14), 01.12.2014.
3. Pravilnik o formi garancije za ozbiljnost ponude i izvršenje ugovora ("SG" 90/14), 01.12.2014.
4. Pravilnik o uspostavljanju i radu komisije za nabavke ("SG" 103/14), 12.02.2015.
5. Pravilnik o zajedničkoj nabavci i centralnom nabavnom organu ("SG" 55/15), 14.07.2015.
6. Pravilnik o obuci ovlaštenih predavača ("SG" 62/15), 18.08.2015.
7. Pravilnik sa popisom ugovornih organa po kategorijama koji su obavezni primjenjivati Zakon o javnim nabavkama ("SG" 21/15). 18.08.2015.
8. Pravilnik o postupku dodjele ugovora u oblasti odbrane i sigurnosti ("SG" 60/15), 19.08.2015.
9. Pravilnik o izmjenama i dopunama pravilnika o unutrašnjoj organizaciji Agencije, 19.08.2015.
10. Pravilnik o uslovima i načinu korištenja e-aukcije ("SG" 66/16), 15.09.2016.
11. Pravilnik o postupku dodjele ugovora o uslugama iz aneksa II dio B ZJN ("SG" 66/16), 15.09.2016.
12. Pravilnik o praćenju postupaka javnih nabavki ("SG" 72/16), 05.10.2016.

Uputstva

1. Uputstvo o uslovima i načinu objavljivanja obavještenja i dostavljanja izvještaja u postupcima javnih nabavki u informacionom sistemu „e-Nabavke“ ("SG" 90/14), 27.11.2014
2. Uputstvo o dopunama Uputstva o uslovima i načinu objavljivanja obavještenja i dostavljanja izvještaja u postupcima javnih nabavki u informacionom sistemu "e-Nabavke" ("SG" 53/15), 24.06.2015
3. Uputstvo za pripremu modela tenderske dokumentacije i ponuda ("SG" 90/14), 27.11.2014.
4. Zapisnik o otvaranju ponuda i uputstvo o načinu vođenja zapisnika o otvaranju ponuda ("SG" 90/14), 27.11.2014
5. Uputstvo o vođenju i uspostavljanju sistema kvalifikacije ("SG" 96/14), 12.02.2015.
6. Uputstvo o uslovima i načinu na koji sektorski ugovorni organ dodjeljuje ugovore povezanom preduzeću, poslovnom partnerstvu ili sektorskom ugovornom organu koji je sastavni dio poslovnog partnerstva ("SG" 97/14), 12.02.2015.
7. Uputstvo o objavi osnovnih elemenata ugovora i izmjena ugovora ("SG" 56/15), 17.08.2015.
8. Uputstvo o izmjeni Uputstva za pripremu modela tenderske dokumentacije i ponuda, 13.06.2016.

Modeli standardne tenderske dokumentacije

1. Primjer tenderske dokumentacije, 23.12.2014

Transparency International BiH je tokom 2015. godine objavio Analizu novog Zakona o javnim nabavkama i nekoliko drugih analiza koje sadrže osnovne prednosti i nedostatke novih propisa.² Ovdje će biti pomenuta najvažnija pitanja, kao i dat osvrt na u međuvremenu usvojene podzakonske akte, novu Strategiju za razvoj sistema javnih nabavki BiH 2016 – 2020., te naročito na prve godišnje izvještaje o implementaciji novog Zakona za 2015. godinu sačinjene od strane institucija sistema (Agencije za javne nabavke i Ureda za razmatranje žalbi), kao i osvrt na nove izvještaje EK.

Aktuelni Zakon o javnim nabavkama (u daljem tekstu ZJN) uveo je sljedeće EU Direktive: direktiva 2004/18/EZ (prethodna direktiva za usluge, robe i bazični sektor – opšte nabavke); direktiva 2004/17/EZ, (prethodna sektorska direktiva za oblast voda, energije, prometa i poštanskih usluga); direktiva 2007/66/EZ - pravni lijekovi u javnim nabavkama i poboljšana efikasnost zaštite prava u postupcima javnih nabavki; i direktiva 2009/81/EZ - nabavke u sektoru odbrane i sigurnosnom sektoru. Kao što je već pomenuto, Zakon nije sasvim usklađen sa najnovijim *acquis-em* iz 2014. godine koji je stupio na snagu u 2016. godini (direktive 2014/24/EZ i 2014/25/EZ) i koji prati „Strategiju Evropa 2020 za pametan, održiv i uključiv rast“, i koji zahtjeva unapređenje djelotvornosti javne potrošnje, postizanje zajedničkih društvenih ciljeva, pravnu sigurnost, te veću transparentnost, odsustvo korupcije i sukoba interesa i td.

Prema Izvještaju za 2016- godinu, Evropska komisija navodi da je BiH ostvarila **određeni nivo pripremljenosti** u oblasti javnih nabavki. U protekloj godini je postignut određeni napredak usvajanjem novog Pravilnika o uslovima i načinu korištenja e-aukcije³, Pravilnika o praćenju postupaka javnih nabavki⁴ (**izuzev vrlo važnog Pravilnika o obuci službenika za javne nabavke koji i dalje čeka na usvajanje**), kao i usvajanjem nove Strategije i akcionog plana za razvoj Sistema javnih nabavki u Bosni i Hercegovini za period 2016 – 2020. godine (u Oktobru 2016. g.).

Strategija je izuzetno važan dokument koji se sastoji od 5 stubova razvoja:

1. Pravni okvir javnih nabavki (predviđeno je usklađivanje sa pomenutim EU direktivama i otklanjanje tehničkih grešaka u ZJN do kraja 2017.g.) ,
2. Monitoring (predviđena je nadogradnja Portala u skladu sa 2014 direktivama),
3. Kapaciteti za obuku i edukacija (ugovornih organa, predavača, sudija i tužilaca i drugih direktnih ili indirektnih korisnika sistema),
4. Pravna zaštita, i
5. E-nabavke.

Kako su javne nabavke oblast koja je naročito podložna korupciji, Evropska komisija je ukazala na potrebu ulaganja daleko većih napora da se ona spriječi u toku čitavog ciklusa nabavke.⁵ U narednoj godini, Bosna i Hercegovina bi **prema EK posebno trebala da: dodatno uskladi legislativu o javnim nabavkama sa 2014 *acquis-em*; dodatno ojača monitoring ulogu Agencije**

²

³ Službeni glasnik BiH broj 66/16

⁴ Službeni glasnik BiH broj 72/16

⁵ Evropska komisija, Izvještaj za Bosnu i Hercegovinu za 2016. godinu

za javne nabavke primjenom novog Pravilnika o praćenju postupaka javnih nabavki, učini proces nabavki transparentnijim unapređenjem upotrebe sistema e-nabavki, uspostavi specijalizovanu funkciju vezanu za nabavke u okviru ugovornih organa (i kapacitira ih službenicima za javne nabavke koji posjeduju relevantne vještine i sposobnosti.

Izveštaj pominje i manjkavosti u drugim dijelovima, kao što su planiranje nabavki, sprečavanje sukoba interesa, pravna zaštita i drugo, na šta je TI BiH najviše ukazivao pažnju u svojim prethodnim izvještajima o novom ZJN BiH i koji su detaljnije obrađeni u nastavku ovog izvještaja.

Usklađujući se sa prethodnim *acquis-em*, aktuelni ZJN BiH je uveo neke nove definicije kao što su: takmičarski dijalog, ekskluzivno ili isključivo pravo za sektorske ugovorne organe, jedinstveni rječnik javnih nabavki, elektronska sredstva i drugo. Pored ovih, nova direktiva 2014/24/EZ u definicijama sadrži i one koje se odnose na *centralizovane nabavke* (kao element osiguranja ekonomije obima i time ušteta, centralizovane nabavke se promovišu u sklopu napora za efikasnijom potrošnjom javnog novca), *životni vijek* (koji podrazumeva sve faze „života“ pojedine robe, usluga ili radova, od eventualnog istraživanja i razvoja, preko proizvodnje, prevoza, do finalnog odlaganja, uklanjanja ili završetka usluge ili upotrebe, i koji se kasnije vezuje za jedini kriterij za dodjelu ugovora – ekonomski najpovoljnija ponuda); *inovaciju* (kao podsticaj rješavanju društvenih izazova i Strategiji Evropa 2020) i td.

U pogledu izuzetaka od primjene ZJN, potrebno je obratiti veću pažnju, naročito od strane Konkurencijskog Vijeća BiH, na aktuelnu kategoriju koja se odnosi na javne nabavke prirodnih i zakonskih monopola, a koji mogu uključiti nabavku vode, električne energije, plina, toplotne energije i drugih usluga, do otvaranja relevantnog tržišta za konkurenciju. Obzirom da se BH tržište ne otvara ravnomerno za konkurenciju unutar pojedinih uključenih oblasti, za očekivati je da će one duže ostati izuzetima od primjene Zakona, što ih čini izuzetim i od pojedinih važnih kontrolnih mehanizama. Takođe, kako u kategoriju izuzetaka spadaju i ugovori sklopljeni u okviru međunarodnih donatorskih, kreditnih i drugih aranžmana, TI BiH smatra da bi revidiranje ovih odredbi na način da i određene informacije o nabavkama u okviru ovih projekata, uz uvažavanje njihovih specifičnosti, budu inkorporirane u ZJN i time nađu svoje mjesto na Portalu javnih nabavki. Primjer u prilog ovome su nabavke medicinske opreme, koja se često nabavlja upravo u okviru donatorskih i kreditnih aranžmana i biva izuzeta od primjene ZJN. Brojne afere poslednjih godina u BiH su se odnosile na ovaj segment nabavki javnog zdravstva a mehanizmi kontrole, kako od strane pojedinih nadležnih kontrolnih institucija, tako i šire javnosti, potpuno izostaju zbog pomenutih izuzeća.

Kategorija rezervisanih ugovora (član 9. ZJN) je djelimično usklađena sa novim direktivama i odnosi se na kandidate/ponuđače koji zapošljavaju više od 50% osoba sa invaliditetom. U narednom periodu je potrebno razmotriti uključivanje i drugih kategorija, kao što je zapošljavanje mladih, u ovu stavku.

Iz ugla upravljanja ciklusom javne nabavke, ostavrenja novih ekonomskih i društvenih ciljeva javnih nabavki te njihove svrsishodnosti, ključan je segment **planiranja nabavki**. *Plan nabavki* je propisan kao jedan od uslova za pokretanje postupka, predviđene su obaveze njegovog objavljivanja na web stranici ugovornog organa (ukoliko je ima), u roku od 60 dana od usvajanja

budžeta (što je neopravdano dug period), te novčane kazne za ugovorne organe i njihova odgovorna lica za nedonošenje i neobjavljivanje plana.⁶ Planom su obuhvaćene nabavke iznad određene vrijednosti (vrijednosni razredi iz člana 14. Zakona, prema kojima se vrijednosti ispod 50.000 KM za robe i usluge i 80.000 KM za radove smatraju malim i dopuštaju primjenu postupka konkurentski zahtjev za dostavu ponuda, a ispod 6.000 KM i direktnog sporazuma). Za ove postupke postoji mogućnost da se nabavka provodi na osnovu posebne odluke o pokretanju postupka, bez pethodnog uključivanja u plan nabavki).⁷ Sa strane TI BiH i dalje stoji stav da vrijednosni razredi za primjenu konkurentskog zahtjeva za Bosnu i Hercegovinu i njeno tržište zapravo nisu „mala vrijednost“ i da bi i ovaj postupak kao obavezujući **trebalo inkorporirati u plan nabavki, naročito jer se većina nabavki u ovoj vrijednosti de facto prethodno planira i na tim osnovama se izrađuje finansijski plan – budžet.**

Nažalost, propisi ne sadrže ni obavezu objavljivanja plana nabavki i na Portalu javnih nabavki, što značajno otežava pristup informacijama zainteresovanim stranama, kao i otvara mogućnost da ugovorni organi koji eventualno nemaju svoju web stranicu, djelimično ostanu mimo ovih važnih odredbi Zakona. Ovi nedostaci su prepoznati u Strategiji za razvoj sistema javnih nabavki 2016 - 2020 i za očekivanje je da će predviđene izmjene Zakona inkorporirati planove nabavki na Portalu. Propisi takođe ne definišu precizno kako plan nabavki treba da izgleda i koje kategorije da sadrži, izuzev primjera sadržanog u modelu plana nabavki koji je inicijalno objavila AJN, a koji uglavnom i koriste ugovorni organi. On sadrži sljedeće kategorije: redni broj, predmet nabavke, šifra prema Jednstemom riječniku javnih nabavki (JRJN), procijenjena vrijednost, vrsta postupka, okvirni datum pokretanja postupka, okvirni datum zaključenja ugovora, izvor finansiranja i napomene.

Propisi ne predviđaju obavezu izrade i objavljivanja izvještaja o izvršenju plana, kao mehanizmu kontrole, kao i preduslovu za realnije planiranje nabavki ugovornih organa u narednom fiskalnom ciklusu. Kroz dokumente Ispravki plana nabavki koje Zakon dopušta, i koji ugovorni organi koriste, moguće je vidjeti od kojih postupaka su odustali tokom godine, a koje su nove eventualno planirali, ali ne postoje nužno poveznice sa planovima nabavki i time objedinjeni na jednom mjestu podaci o tome koliko su realizovane vrijednosti nabavke u skladu sa procijenjenim i koje su uštede ili dodatni troškovi nastali u međuvremenu. Istina je da se kroz razne vrste obavještenja sa Portala sada mogu u većoj mjeri pratiti tokovi pojedinačnih postupaka, ali to zahtijeva daleko više vremena i drugih resursa.

U dokumentu Metodologija za procjenu nacionalnih sistema nabavki OECD-a, apostrofira se bolje povezivanje planiranja nabavki sa budžetskim planiranjem, i to kako sa godišnjim tako i sa višegodišnjim finansijskim planovima (budžetskim projekcijama).⁸ Propisi BiH i smjernice o fiskalnoj odgovornosti takođe dobrim dijelom uvažavaju ove potrebe, ali efekti primjene još uvijek nedostaju.

⁶ Zakon o javnim nabavkama, član 17 (Uslovi za početak postupka) i član 116. (Prekršajne odredbe)

⁷ Analiza novog Zakona o javnim nabavkama i pratećih podzakonskih akata, Transparency International u BiH, maj 2015,

⁸ <http://www.oecd.org/gov/ethics/37390076.pdf>

Prema EK Izvještaju za BiH 2016, što se tiče kapaciteta ugovornih organa za primjenu i provedbu postupaka javnih nabavki, još uvijek nisu primijenjene odredbe ZJN iz 2014. o detaljnijem planiranju, pripremi i objavljivanju aktivnosti javne nabavke.

Transparentnost čitavog ciklusa javnih nabavki možda je i najvažnija stvar iz ugla dometa novog Zakona, ostvarena uspostavljanjem centralnog web Portala javnih nabavki. On objedinjava prethodne elektronske sisteme i daje mogućnost pretraga ugovornih organa i ponuđača, njihovu registraciju, pretragu, pregled i svakodnevnu objavu obavještenja, nove vrste obavještenja, te automatsko kreiranje izvještaja iz obavještenja o dodjeli ugovora. Portal omogućava i elektronsko preuzimanje tenderske dokumentacije (samo za registrovane ponuđače, dok dobre prakse ukazuju i na potrebu omogućavanja uvida u tendersku dokumentaciju i od strane drugih zainteresovanih strana, što je ključno sa aspekta kontrole, naročito onih segmenata u kojima najčešće dolazi do zloupotreba – diskriminirajuće tehničke specifikacije, neadekvatni kriteriji za bodovanje i dr.), elektronsku aukciju, te notifikacije ponuđačima o objavljenim obavještenjima. Zakonom je predviđena i obaveza objavljivanja na Portalu Odluka Ureda za razmatranje žalbi i Odluka Suda BiH u postupcima pravne zaštite. Ovaj segment objavljivanja je u praksi bio i ostao najsporniji, o čemu će biti nešto više riječi u nastavku.

Kao što je TI BiH i ranije ukazivao, osnovni nedostaci Portala su što ne objedinjuje i planove nabavki i izvještaje o realizaciji ugovora, koji se mogu naći samo na web stranicama ugovornih organa, ukoliko ih imaju, ali ohrabruje činjenica da su strateškim planovima i drugim važnim dokumentima o sistemu javnih nabavki u BiH ovi prijedlozi prepoznati, te je predviđeno buduće njihovo inkorporiranje na Portalu. Kao što potvrđuje Strategija JN, na ovaj način bi se unaprijedio i sistem monitoringa javnih nabavki, dodajući ove informacije u izvore monitoringa koji provodi Agencija za javne nabavke. Pored toga, usklađivanje sa Direktivama 2014/24/EZ i 2014/25/EZ u ovom segmentu podrazumevalo bi i nadogradnju Portala u pravcu uvođenja novih funkcionalnosti u cilju jednostavnosti pretraživanja tzv. “kritičnih tačaka” ili crvenih zastavica u obavještenjima, kreiranih na osnovu kriterija monitoringa i usmjerenih na postupke nabavki gdje se može smatrati da nepravilnosti imaju veći uticaj (procijenjena vrijednost ugovora, kvalifikacijski kriteriji, kriteriji za dodjelu ugovora, primjena pregovaračkog postupka bez objavljivanja obavještenja, itd.). Time bi se izbjegao pregled svih obavještenja ili obavještenja s manjim rizicima i posledični gubitak vremena.⁹ **Objavljivanje integralnih tekstova samih ugovora i dalje nedostaje.**

Kada je u pitanju integritet, sukob interesa i odsustvo korupcije u javnim nabavkama, manjkavosti propisa na ovom planu ostaju i dalje i TI BiH snažno apeluje na nadležne institucije da ove odredbe osnaže. **Evropska komisija za 2016.g. konstatuje da nije bilo napretka u primjeni odredbi vezanih za integritet i sukob interesa u postupcima javnih nabavki. Među najproblematičnijim odredbama Zakona, TI BiH je upravo nalazio odredbe o sukobu interesa koje nisu dovoljno detaljne, sveobuhvatne i precizne, ne sadrže potrebne definicije iz novih direktiva, a i pozivaju se na ostale propise o sukobu interesa u BiH koji su i dalje prilično nedostadni, neharmonizovani ili se gotovo uopšte ne provode (s izuzetkom manjeg broja**

⁹ Strategija javnih nabavki Bosne i Hercegovine za period 2016 - 2020

slučajeva u RS, koliko ih vrlo liberalan Zakon o sprečavanju sukoba interesa u institucijama Republike Srpske dopušta).¹⁰ Propise je potrebno koncipirati na način da oni budu provodivi i da niko nije amnestiran od njihove primjene. To se odnosi kako na ugovorne organe i ponuđače, tako i na zaposlena i imenovana lica u institucijama sistema (AJN i URŽ) i sve druge koji mogu uticati na donošenje odluka u postupcima javnih nabavki.

Integritet poslovnog sektora u ulozi kandidata/ponuđača za ugovore o javnim nabavkama važan je barem podjednako kao i kod samih ugovornih organa. U tom smislu TI BiH preporučuje reviziju i osnaživanje odredbi ZJN vezanih za mogućnosti **isključenja iz postupaka** javnih nabavki ponuđača koji, pored osuda za prevaru i korupciju, neopravdano utiču na proces donošenja odluka koji vodi do sklapanja ugovora, daju lažne izjave i sporazumno narušavaju konkurenciju.

Nužnost daljeg usklađivanja sa novim EK direktivama posebno je važna i u segmentu **kriterija za dodjelu ugovora** koji imaju središnje mjesto novih direktiva. BiH ZJN i dalje prepoznaje cijenu kao jedan od kriterija dok nove direktive sadže samo kriterij ekonomski najpovoljnije ponude i to u jednom sasvim novom značenju i kao novi koncept „najboljeg omjera između cijene i kvaliteta“.¹¹

Ostale komentare i prijedloge vezane za novi ZJN, sačinjene kako od strane TI BiH tako i zajednički sa drugim nevladinim organizacijama angažovanim na aktivnostima zagovaranja za unapređenje sistema javnih nabavki u BiH (Centar za društvena istraživanja Analitika, Fond otvoreno društvo BiH, Asocijacija poslodavaca BiH, mreža ACCOUNT, UG Tender i dr.) moguće ja naći u sljedećim dokumentima Transparency International u BiH: Analiza novog Zakona o javnim nabavkama i pratećih podzakonskih akata, Prijedlog Izmjena i dopuna Zakona o javnim nabavkama BiH, Otvorene javne nabavke u BiH – stanje i perspektive u svjetlu međunarodnih standarda, te Antikoruptivni standardi o javnim nabavkama.¹²

Kao što je prethodno pomenuto, tokom 2016. godine došlo je do usvajanja dva nova važna podzakonska akta: Pravilnika o uslovima i načinu korištenja e-aukcije i Pravilnika o praćenju postupaka javnih nabavki.

Sistem e-aukcija je u BiH još uvijek u veoma ranoj fazi i osim ovog pravilnika potrebno je organizovati dodatne obuke za ugovorne organe o uslovima i načinu korištenja e-aukcije.

Novi **Pravilnik o praćenju postupaka javne nabavke** daje mogućnost zainteresovanim stranama da ukoliko primijete neregularnosti u izvorima za praćenje (obavještenja o nabavci, dodjeli ugovora, o poništenju postupka javne nabavke, obavještenja o dodjeli ugovora putem

¹⁰ Više o ovome moguće ja naći u sledećim dokumentima Transparency International u BiH: Analiza novog Zakona o javnim nabavkama i pratećih podzakonskih akata, Prijedlog Izmjena i dopuna Zakona o javnim nabavkama BiH, Otvorene javne nabavke u BiH – stanje i perspektive u svjetlu međunarodnih standarda, te Antikoruptivni standardi o javnim nabavkama. Dostupno na: <https://ti-bih.org/publikacije-istrazivanja/>

¹¹ Član 67. stav 2. direktive 2014/24/EU: Ekonomski najpovoljnija ponuda sa stajališta javnog naručitelja utvrđuje se na temelju cijene ili troška, primjenom pristupa isplativosti, kao što je trošak životnog vijeka, u skladu s članom 68., te može uključivati najbolji omjer između cijene i kvalitete, koji se ocjenjuje na temelju kriterija, uključujući kvalitativne, ekološke i/ili socijalne aspekte, povezani s predmetom dotičnog javnog ugovora...

¹² Dostupno na: <https://ti-bih.org/publikacije-istrazivanja/>

pregovaračkog postupka bez objave obavještenja, dobrovoljna ex ante obavještenja o transparentnosti, planovi nabavki, osnovni elementi ugovora i izmjena ugovora, revizorski izvještaji i drugo) mogu se obratiti Agenciji i sa zahtjevom za praćenje konkretnog postupka. Međutim, kapaciteti AJN za obavljanje ovog posla moraju biti dodatno osnaženi.

Institucionalni okvir

ZJN-om iz 2004. godine uspostavljene su dvije glavne institucije sistema javnih nabavki: Agencija za javne nabavke (AJN) i Ured za razmatranje žalbi (URŽ).

Agencija za javne nabavke je samostalna upravna organizacija sa sjedištem u Sarajevu i dvije filijale, u Banja Luci i Mostaru, koje nemaju status pravnih lica.

Zakonske nadležnosti AJN su: pripreme nacрта zakona, izmjena i dopuna zakona i pratećih podzakonskih akata; unapređenje informisanosti ugovornih organa i privrednih subjekata o propisima o javnim nabavkama i njihovim ciljevima, postupcima i metodama; osiguravanje objavljivanja priručnika i uputstava, izrade i ažuriranja standardnih obrazaca i modela u skladu s odredbama zakona; pružanje tehničke pomoći i savjetodavnih mišljenja ugovornim organima i privrednim subjektima u vezi s pravilnom primjenom propisa; uspostavljanje sistema praćenja postupaka s ciljem edukacije i otklanjanja uočenih nepravilnosti u pojedinačnim postupcima; prikupljanje podataka, izrada analize i objavljivanje informacija u vezi s postupcima i dodijeljenim ugovorima o javnim nabavkama; razvijanje i uspostava elektronskih informacionih sistema; pokretanje, podržavanje i stvaranje pretpostavki za razvoj prakse elektronskih nabavki i komunikacija; organizovanje i održavanje obuka za ovlaštene predavače i službenike za javne nabavke, praćenje rada ovlaštenih predavača i vođenje evidencije, izvještavanje Vijeću ministara i td.

Kako se navodi u Strategiji za razvoj sistema javnih nabavki 2016 - 2020, AJN je mala organizacija u kojoj na poslovima sistema javnih nabavki radi 14 uposlenih, koji su podrška 2150 ugovornih organa, i ponuđačima koji učestvuju u postupcima javnih nabavki. Uzimajući u obzir njene nadležnosti, **Agenciju je potrebno dodatno kapacitirati, kako potrebnim stručnim kadrom, tako i uspostavljanjem kontinuiranog sistema usavršavanja za zaposleno osoblje.**

Pravilno, zakonito i na integritetu zasnovano rukovođenje ovom institucijom je od najvećeg mogućeg značaja za sistem javnih nabavki u cjelini. U tom smislu su aktivnosti koje su se događale u prethodnih godinu dana, a vezane su za izbor novog direktora AJN, bacile određenu sumnju na legitimitet ovog procesa. Naime, obzirom da je drugi mandat direktora AJN istekao prije godinu dana, raspisan je konkurs za izbor novog direktora. Međutim, na 55. sjednici Vijeća ministara BiH (VM BiH), održanoj 16.05.2016. Vijeće ministara je, na prijedlog Ministarstva civilnih poslova BiH, odlučilo da se poništi javni oglas za rukovođećeg državnog službenika u Agenciji za javne nabavke i zadužilo Ministarstvo civilnih poslova BiH da zajedno sa Agencijom

za državnu službu BiH (ADS BiH) provede postupak poništavanja ovog javnog oglasa, zbog neodgovorajućih kriterija za izbor. Na osnovu dokumentacije do koje je TI BiH došao, kriteriji za izbor su sačinjeni na osnovu instrukcije Vijeća ministara. TI BiH je tražio dodatnu dokumentaciju od Ministarstva civilnih poslova, odnosno kopiju obrazloženog zahtjeva koje je Ministarstvo dostavilo Agenciji za državnu službu BiH, međutim Ministarstvo je obrazložilo da je pomenuti zaključak Vijeća ministara sadržavao pogrešnu uputu u pogledu davanja naloga ovom ministarstvu i da su nadležne institucije u ovom slučaju ADS BiH i AJN BiH. Imajući u vidu prakse imenovanja i izbora politički podobnih ljudi na rukovodeće funkcije javnih institucija u BiH, postoji opravdana bojazan vezana za izbor novog rukovodstva ove izuzetno važne institucije.

AJN ima Odbor koji je nadležan da razmatra pitanja u vezi s funkcionisanjem i unapređenjem sistema javnih nabavki, te daje prethodnu saglasnost na akte kojim se uređuje sistem javnih nabavki, koje donosi VM BiH ili direktor AJN-a.

Ured za razmatranje žalbi sa sjedištem u Sarajevu je izmjenama i dopunama prethodnog ZJN iz novembra 2013. godine dobio dvije nove organizacione jedinice (filijale), u Banja Luci i Mostaru.¹³ Ovim izmjenama starog Zakona propušteno je određivanje teritorijalne nadležnosti filijala i to je pitanje riješeno naknadno, uvajanjem novog ZJN, na način da su filijale odgovorne za odlučivanje prema entitetskom sjedištu ugovornih organa, u okviru domaćih vrijednosnih razreda (nabavke ispod 800.000 KM). Sjedište URŽ-a u Sarajevu ostalo je nadležno za donošenje odluka po žalbama za vrijednosti nabavke u iznosu većem od 800.000,00 KM, kao i za sve nabavke institucija BiH i institucija Brčko Distrikta BiH. Broj članova URŽ-a je povećan i prema članu 93. ZJN-a njih ima sedamnaest, i to: 7 članova u Središnjem uredu URŽ-a u Sarajevu (4 iz FBiH, 2 iz RS i 1 predstavnik manjina) i po pet članova u filijalama.

Pitanje rješavanja žalbi koje su podnete u periodu od izmjena starog ZJN do usvajanja novog i preciznijeg određivanja nadležnosti filijala riješeno je naknadnim zaključcima Vijeća ministara BiH.

Članovi filijala su imenovani Odukom Parlamentarne skupštine BiH od 14.10.2015. godine¹⁴ i one su formirane i počele s radom 22.12.2015.godine, dakle pune dvije godine od njihovog prvobitnog zakonskog normiranja. Tek tada su stvoreni formalni uslovi za prosljeđivanje predmetnih žalbi od strane sjedišta URŽ-a filijalama na nadležno postupanje.

Iako nužnost kadrovskog jačanja URŽ-a nije bilo upitna, jer je zbog velikog broja žalbi i preopterećenosti članova dolazilo do probijanja rokova i donošenja rješenja čiji je kvalitet bio upitan, o čemu je TI BiH pisao u svim prethodnim izvještajima vezanim za rad ove institucije, uspostavljanje filijala donijelo je sa sobom brojne probleme na koje je TI BiH upozoravao od samog početka. Kao prvo, očigledna kašnjenja u ispravnom zakonskom normiranju i kasnije imenovanju njihovih članova, doveli su do svojevrsnog pravnog vakuuma u trajanju od nekoliko mjeseci, kao i znatnog broja neblagovremeno riješenih predmeta koji su kasnije prosleđivani filijalama, kao što je gore pomenuto. Drugi problem vezan je za imenovanje članova filijala i sjedišta URŽ-a. Naime, TI BiH je dobio anonimnu prijavu koja se odnosila na navode da novo-

¹³ „Službeni glasnik BiH“ broj 82/13 od 11.11.2013. godine

¹⁴ Odluka PS BiH broj 01 ,02-50-14-470,8/15 od 14.10.2015. godine, stupila na snagu 19.10.2015. godine

imenovani članovi filijala, i sjedišta URŽ-a (2 člana), nisu bili oni koji su, u odnosu na druge prijavljene kandidate, imali najviše iskustva i najbolja znanja u oblasti javnih nabavki. Transparency International je u tu svrhu tražio od nadležne parlamentarne komisije dokumentaciju vezanu za konkurs i imenovanje ovih članova, naročito u dijelu koji se odnosi na dokaze ispunjenosti posebnih konkursnih uslova. Međutim, u prvoj instanci ovaj je zahtjev odbijen, uz obrazloženje da su se usmenim putem ova lica pozvala na zaštitu ličnih podataka i odbila dati tražene informacije. Nakon uložene žalbe, TI BiH je u konačnici ipak dobio dio traženih informacija, jer se radi o biografijama lica koja su imenovana na vrlo odgovorne javne funkcije i koje se nikako ne mogu u cjelini smatrati izuzecima od primjene Zakona o slobodi pristupa informacijama BiH. Po međunarodnim standardima i dobrim praksama ove bi biografije trebale biti proaktivno objavljene na web stranici URŽ-a.

Podaci iz Godišnjeg izvještaja URŽ-a, kao i drugi relevantni međunarodni i domaći izvještaji objavljeni tokom 2015. i 2016. godine, potvrdili su da je **pravna zaštita postala najslabija karika sistema javnih nabavki u BiH. Osim nedostatka koordinacije između sjedišta URŽ-a i filijala, što se navodi i u samom godišnjem izvještaju URŽ-a za 2015.g. izvještaji potvrđuju manjak kapaciteta za rješavanje brojnih i kompleksnih slučajeva žalbi, naročito u filijalima. Evropska komisija konstatuje da novi model sistema pravne zaštite nije zadovoljavajući.**

U Strategiji razvoja sistema JN navodi se sljedeće:

- a) Broj žalbi je i dalje veliki;
- b) Postojanje različitih pristupa rješavanju identičnih ili sličnih predmeta;**
- c) U toku primjene, postojećim pravnim okvirom je ukazano na određene probleme s kojima se je URŽ suočavao u svom radu u pogledu broja osoblja koje pruža podršku članovima URŽ-a;
- d) Nedovoljna finansijska sredstva za angažiranje stručnjaka u složenim predmetima;
- e) Neadekvatna tehnička oprema;
- f) Nedostatak obuke članova i saradnika URŽ-a koji neposredno rade na predmetima po žalbama;**
- g) Djelimična primjena Zakona o upravnom postupku koja nije definirana ZJN-om;
- h) Nedostatak efikasnosti u pogledu povrata naknada za pokretanje žalbenog postupka u slučajevima gdje je žalitelj uspio sa žalbom,**
- i) Nedovoljan nivo transparentnosti odluka URŽ-a.**

Obzirom da URŽ ima veoma krucijalnu ulogu kada je u pitanju preispitivanje sistema javnih nabavki, kao i primjena ZJN-a i postizanje pravne sigurnosti, ovi bi se problemi morali hitno adresirati. Utoliko prije što je tokom 2016- godine došlo do pokretanja istraga protiv pojedinih članova URŽ-a, što je dodatno narušilo imidž ove institucije i povećalo zabrinutost za sistem javnih nabavki u cjelini.

Implementacija Zakona

Kao što je prepoznato Strategijom javnih nabavki Bosne i Hercegovine za period 2016 – 2020, javne nabavke su jedna od najvažnijih oblasti aktivnosti koje bi se trebale implementirati u skladu s Reformskom agendom, s ciljem unaprjeđenja potrošnje javnog novca, kao i stvaranja pozitivne klime za strane i domaće investitore.¹⁵

Prema **Godišnjem izvještaju o zaključenim ugovorima u postupcima javnih nabavki u 2015. godini**, koji je sačinila AJN, a to je prvi takav izvještaj o primjeni novog Zakona, od ukupnog broja ugovornih organa u BiH koji su obavezni primjenjivati ZJN zaključno sa 31.12.2015. g., 2053 ugovornih organa je registrovano za dostavljanja izvještaja u informacioni sistem „E-nabavke“ (u odnosu na 1539 ugovornih organa u 2014.g. to je povećanje za 33,40%) . Od toga, 104 ugovorna organa je registrovano na nivou BiH, 1099 na nivou Federacije BiH, 841 u Republici Srpskoj i 9 u Brčko distriktu BiH. Najveće povećanje broja novo-registrovanih ugovornih organa prema nivou vlasti u 2015. godini u sistemu „E-nabavke“ je u Republici Srpskoj - 379 ili 82,03 % u odnosu na stanje 31.12.2014. godine.

Međutim, podaci iz Godišnjeg izvještaja ne predstavljaju ukupna javna sredstva koja su ugovorni organi u Bosni i Hercegovini koristili za javne nabavke, već su to podaci dobijeni iz objavljenih obavještenja o dodjeli ugovora i dostavljenih izvještaja za dodijeljene ugovore malih vrijednosti, te kao takvi služe u informativne svrhe i radi ostvarivanja transparentnosti. I sama AJN konstatuje da i **dalje veliki broj ugovornih organa nije registrovan u ovom sistemu i ne objavljuje sve predviđene informacije, što utiče na egzaktnost statističkih podataka o postupcima javnih nabavki**. Iako prethodni komentari koji se odnose na potrebe nadogradnje Portala JN dobijaju na značaju upravo kod obuhvatnosti ovog izvještaja, ipak je on boljeg kvaliteta i pruža više korisnih informacija nego što je to ranije bio slučaj na osnovu prethodnog Zakona.

Prema Izvještaju, tokom 2015. g. ukupno je realizovano 95.465 postupaka javnih nabavki, od čega 3.822 otvorenih postupaka, 5 ograničenih postupaka, 12 pregovaračkih postupaka sa objavom obavještenja o nabavci, 881 pregovaračkih postupaka bez objave obavještenja o nabavci, ni jedan takmičarski dijalog, 8.691 konkurentskih zahtjeva za dostavu ponuda i 82.054 direktnih sporazuma. **Može se zaključiti da je broj netransparentnih postupaka visok i dominantan u strukturi provedenih postupaka.**

Kada se analizira **učešće pojedinih postupaka u ukupnoj vrijednosti realizovanih ugovora**, podaci izgledaju ovako: otvoreni postupak - 51,67 % (smanjenje za 40,46 % u odnosu na 2014.g.), ograničeni postupak - 0,16 % (smanjenje za 94,27 %), pregovarački postupak sa objavom - 0,11 % (smanjenje za 18,02 %), pregovarački postupak bez objave - 21,38 % (smanjenje za 66,15 %), konkurentski zahtjev za dostavu ponuda - 9,75 % (smanjenje za 60,32 %) i direktni sporazum - 6,19 % (**povećanje** za 17,21 %).

¹⁵ Strategija javnih nabavki Bosne i Hercegovine za razdoblje od 2016. – 2020. godine

Može se zaključiti da je definisanjem posebnih pravila za sektorske ugovorne organe smanjen broj pregovaračkih postupaka bez objave, koji su ranije ovi organi formalno koristili za tzv. *in house* nabavke (nabavke povezanih preduzeća) jer propisi nisu sadržavali odredbe sektorske direktive. S druge strane, direktni sporazum kao najnetransparentniji postupak jedini bilježi povećanje učesća.

Direkcija za ekonomsko planiranje BiH dala je procjenjenu nominalnu vrijednosti BDP-a za 2015. godinu, u iznosu od 29.277.000.000,00 KM i procjenjenu realnu vrijednost BDP-a u iznosu od 28.198.000.000,00 KM. Udio javnih nabavki u ukupnom nominalnom BDP-u za 2015. godinu iznosi 4,48% što predstavlja značajno smanjenje u odnosu 2014. godinu kada je udio iznosio 8,14%, smanjenje u odnosu na 2013. godinu kada je udio iznosio 9,68%; u 2012. godini udio je iznosio 12,95% , a u 2011. godini 12,38%.¹⁶

Postavlja se, međutim pitanje, kao i u slučaju prethodnih godišnjih izvještaja, objektivnosti ovog pokazatelja, što zbog i dalje nedostajućih podataka od strane neregistrovanih ugovornih organa u sistem E-nabavke, što zbog nabavki koje su izuzimane iz zakona. Primjera radi, zbog teške finansijske situacije u sektoru javnog zdravstva, javne zdravstvene ustanove se nerijetko oslanjaju na kredite i donacije iz različitih izvora, što su pored ostalog osnove za izuzeće od primjene Zakona, pa **postoji objektivni problem dobijanja egzaktnih podataka i kontrole provedenih postupaka**. Takođe, izuzeci koji se odnose na sektorske ugovorne organe, uz nedostatak formalno određenih i dobro obučanih službenika za javne nabavke, u praksi znače da veliki dio javnog novca koji troše javna preduzeća, kao glavni izvor neregularnog finansiranja političkih stranaka i generator mnogih gubitaka, **ostaju izvan mehanizama javne kontrole, ali i kontrole od strane nadležnih tijela**.

Ukupan broj dodijeljenih ugovora u 2015. g. iznosio je 105.412, od čega domaćim ponuđačima 103.553, ili 98,24 % i 1.759 ili 1,76 % stranim ponuđačima.

Od 20 dodjeljenih ugovora najveće vrijednosti¹⁷ i dalje ima najviše pregovaračkih postupaka bez objave i to od strane sektorskih ugovornih organa, a sljedeći po zastupljenosti je otvoreni postupak.

U skladu sa svojom obavezom, AJN je sačinila i **Izvještaj o monitoringu postupaka javnih nabavki za 2015.g.** Prema njemu, na Portalu javnih nabavki u periodu od 1.1.-31.12.2015. godine, objavljeno je 27.355 nabavki. Struktura vrste obavještenja je sljedeća:

Obavještenje o nabavci	18.735
Obavještenje o uspostavi sistema kvalifikacije	0
Predhodno informacijsko obavještenje	16
Obavještenje o poništenju postupka	1417
Obavještenje o dodjeli ugovora	4720
Dobrovoljno ex ante obavještenje o transparentnosti	84
Godišnje obavještenje o dodjeli ugovora	327

¹⁶ Agencija za javne nabavke BiH, Prijedlog *Godišnji izvještaj o zaključenim ugovorima u postupcima javnih nabavki u 2015. godini*, Sarajevo, juli, 2016. godine

¹⁷ Anex I Godišnjeg izvještaja o provedenim postupcima javnih nabavki, AJN

Ispravka obavještenja	1696
Godišnje obavještenje o dodjeli ugovora za okvirni sporazum	35
Dobrovoljno ex Ante obavještenje o transparentnosti za neprioritetne usluge	325

Na osnovu objavljenih obavještenja, Agencija je uputila 109 akata o monitoringu ugovornim organima, a pregledala ih oko 6.000 u kojima nije uočila greške u obavještenju. Pojedinačno, AJN je uputila 20 dopisa za izjašnjenje ugovornim organima prema tvrdnjama ponuđača za kršenje Zakona, 20 dopisa za izjašnjenje radi provođenja pregovaračkog postupka bez objave obavještenja, 61 dopis na osnovu uočene greške u obavještenju, te 8 dopisa u kojima je sugerisala da se postupa po preporuci Agencije. AJN nije postupala po anonimnim prijavama.

U donjoj tabeli je struktura uočenih nepravilnosti u obavještenjima objavljenim na portalu E-nabavki, izražena brojačno i procentualno:

Član	Greške	%
Član 3 (Opći principi)	2	2,25%
Član 8 (Ugovori na čiju dodjelu se primjenjuje poseban režim)	1	1,12%
Član 16 (Podjela predmeta nabavke na lotove)	4	4,49%
Član 21 (Uslovi za primjenu pregovaračkog postupka bez objave obavještenja)	20	22,47%
Član 32 (Okvirni sporazum)	2	2,25%
Član 38 (Korištenje Jedinstvenog rječnika javne nabavke – JRJN-a)	4	4,49%
Član 40 (Redovni rokovi za podnošenje zahtjeva za učešće i ponuda)	18	20,22%
Član 41 (Skraćeni rokovi za podnošenje ponuda)	10	11,24%
Član 55 (Preuzimanje tenderske dokumentacije)	5	5,62%
Član 56 (Pojašnjenja tenderske dokumentacije)	3	3,37%
Član 64 (Kriteriji za dodjelu ugovora)	4	4,49%
Član 88 (Konkurentski zahtjev za dostavu ponuda)	16	17,98%
	89	100%

Uočene greške od strane službi glavne revizije, koje se takođe navode u pomenutom Izveštaju o monitoringu Agencije, i dalje se odnose na **planiranje nabavki**, kako u pogledu sadržine plana nabavki, tako i samog procesa planiranja. Revizori smatraju da Plan javnih nabavki institucije uopšteno i minimalno sadržajno obrađuje planirane aktivnosti, kao polazište za planiranje javnih nabavki roba i usluga u skladu sa planiranim budžetom. Naime, ovo je prvi dokument koji svojim sadržajem neminovno upućuje na postavljanje cilja institucije u smislu efikasnog načina korištenja javnih sredstava vezano za svrhu i predmet javne nabavke, te osiguranje pravovremenog preduzimanja svih potrebnih aktivnosti koje će onemogućiti ili bar ublažiti poteškoće u operativnom procesu provođenja pojedinačnih procedura javnih nabavki.

Uočene greške od strane revizije odnose se i na **neefikasnost procesa javnih nabavki**, što dovodi do **ponavljanja postupaka, prigovora i žalbi i na kraju neblagovremenog potpisivanja ugovora i nabavki nepotrebnih sredstava**. Revizori takođe upozoravaju da ugovorni organi

trebaju **istražiti tržište** za predmetnu robu prije nego što krenu u proceduru provođenja javne nabavke.

Ured za razmatranje žalbi je takođe u skladu sa svojim obavezama sačinio **Izveštaj o radu URŽ za 2015. godinu.** Prema njemu, URŽ je tokom 2015. godine zaprimio 2.011 žalbi koje su podnesene u postupku javnih nabavki, što je povećanje za 879 žalbi ili 77,65 % u odnosu na 2014. godinu.

Broj riješenih žalbi u 2015. godini je 1820, od čega je 125 žalbi koje su zaprimljene u 2014. godini i 1.695 žalbi koje su zaprimljene u 2015. godini. Ukupan broj neriješenih, a zaprimljenih žalbi u 2015. godini je 316. Većina predmeta je, dakle, rešavana u roku (84,29% od ukupnog broja predmeta).

Od ukupnog broja zaprimljenih žalbi u 2015. godini URŽ sa sjedištem u Sarajevu je zaprimio 1595 i od toga riješio 1522. Filijale URŽ-a su, računajući od 19.10.2015. godine tj. imenovanja članova URŽ-a u filijalama, zaprimile 416 žalbi i od toga riješile 173. Filijala Banja Luka je zaprimila 148 i riješila 67 žalbi, a filijala Mostar je zaprimila 268 i riješila 106 žalbi. Veći broj zaprimljenih žalbi u filijali Mostar ne znači nužno da ugovorni organi u Federaciji BiH lošije provode Zakon, već ukazuje na činjenicu da u F BiH, zbog složenijeg administrativnog uređenja, postoji veći broj ugovornih organa. Iako je ovo mali broj žalbi koji se odnosi na kratak period rada filijala u 2015. godini, ipak se na tom osnovu može naslutiti **nesrazmjerna podjela poslova po filijalama** koje imaju isti broj članova – po pet.

Također su od strane URŽ-a zaprimljene 184 tužbe koje se odnose na 2015. i prethodne godine.

U skladu sa članom 116 ZJN (prekršajne odredbe) URŽ podnosi prekršajnu prijavu kod nadležnog suda za prekršaje, kada utvrdi da je bilo povreda postupka javne nabavke koje predstavljaju prekršaj u smislu odredbi ovog zakona. Tokom 2015. godine URŽ je po tom osnovu podnio tri prekršajne prijave, koje su u konačnici obustavljene od strane nadležnih sudova.

Primjenom člana 52 ZJN (Diskvalifikacija po osnovu sukoba interesa ili korupcije) stav (5)¹⁸, URŽ je tokom 2015. godine u 11 predmeta obavezao ugovorne organe da oštećenim ponuđačima isplate odštetu, u 8 predmeta utvrdio kršenje pravnih pravila i principa i podnio krivičnu prijavu u jednom predmetu.

Na Portalu je zaključno sa 30.11.2016. objavljeno ukupno 557 odluka URŽ-a i Suda BiH. I ranije su pojedini članovi URŽ-a otvoreno priznavali da je do nedostatka transparentnosti sistema pravne zaštite dolazilo uglavnom zbog toga što su, zbog preopterećenosti članova brojem predmeta, donošene čak i različite odluke po sličnim predmetima, a što je drugim riječima

¹⁸ Član 52 Zakona o javnim nabavkama – Diskvalifikacija po osnovu sukoba interesa ili korupcije, stav (5): Ako je određeni privredni subjekat direktno ili indirektno učestvovao u tehničkim konsultacijama u pripremi postupka javne nabavke, ugovorni organ mora preduzeti odgovarajuće mjere kako bi osigurao da konkurencija ne bude narušena učestvovanjem tog privrednog subjekta kao kandidata/ponuđača u postupku javne nabavke u odnosu na ostale kandidate/ponuđače. Takve mjere uključuju davanje svih informacija ostalim kandidatima/ponuđačima koje su saopćene za vrijeme tehničkih konsultacija ili su nastale kao rezultat tehničkih konsultacija i određivanje adekvatnih vremenskih rokova za prijem zahtjeva za učešće i ponuda. Mjere koje su preduzete ugovorni organ navodi u zapisniku o ocjeni ponuda iz člana 65. ovog zakona.

značilo nedostatak pravne izvesnosti, diskriminaciju pojedinih ponuđača, kao i mogućnost postojanja koruptivnih krivičnih dijela.

Izveštaj Evropske komisije za BiH za 2016.g., Reformska agenda za BiH za 2015 – 2018-, Strategija sistema JN i drugi relevantni dokumenti uključujući i one TI BiH, apeluju da je objavljivanje odluka o žalbama od središnje važnosti za osiguranje transparentnosti u procedurama nabavki, odlučivanje o žalbama i osiguranim pristupom javnosti odlukama Tijela za reviziju nabavki.

Preporuke

- Dodatno uskladi legislativu o javnim nabavkama sa 2014 acquis-em (planiranje nabavki, sukob interesa, e-nabavke, kriteriji za dodjelu ugovora i td.)
- Izvršiti izmjene ZJN radi otklanjanja tehničkih nelogičnosti
- Razvijati sistem u pravcu boljeg planiranja, povezivanja planova nabavki sa godišnjim i višegodišnjim budžetima i razvijati koncept efikasnosti tj. svrsishodnosti nabavki
- Osnažiti odredbe koje se odnose na sukob interesa svih učesnika u postupku i izvršiti dodatne edukacije svih učesnika sistema o integritetu, sukobu interesa i korupciji
- Adresirati problem korupcije unutar poslovnog sektora kao ponuđača (nepropisni dogovori ponuđača, neosnovano odustajanje od ponude, kartelizacija i sl.)
- Revidirati organizacioni model pravne zaštite
- Ojačati koordinaciju filijala i sjedišta URŽ-a i ojačati implementacione kapacitete za rješavanje kompleksnih slučajeva
- Učiniti sistem pravne zaštite transparentnijim - nastaviti sa objavljivanjem odluka sjedišta i filijala URŽ-a i Suda BiH i sistem razvijati u pravcu formiranja elektronske baze podataka koja će sadržavati sve prethodne odluke
- Sistem visokih naknada za žalbe nije rješio problem broja žalbi i potrebno ga je revidirati
- Ojačati kapacitete AJN za obavljanje svih zakonom predviđenih poslova, naročito monitoringa postupaka javnih nabavki