



INTEGRITET UGOVORNIH ORGANA U JAVNIM NABAVKAMA

Dometi *Ex Post* monitoringa



Open
Society Fund
Bosnia & Herzegovina



Integritet ugovornih organa u javnim nabavkama

Dometi *Ex Post* monitoringa

Ova publikacija je objavljena uz pomoć Fonda otvoreno društvo BiH.

Izdavač:

Agencija za razvoj preduzeća Eda, Banja Luka

eda@edabl.org

Za izdavača:

Zdravko Miovčić

Autori:

Aleksandar Draganić

Bojan Kovačević

Lektura:

Ivan Jevđović

Dizajn i kompjuterska priprema:

Nenad Savković

Štampa:

GRAFID d.o.o. Banja Luka

Za stampariju:

Branislav Ivanković

ISBN:

978-99955-53-19-7

Tiraž:

300



Integritet ugovornih organa u javnim nabavkama

Dometi *Ex Post* monitoringa

Banja Luka, februar 2018.

Sadržaj

1. Uvod	7
2. O inicijativi	9
3. Monitoring integriteta ugovornih organa	12
4. Metodološke napomene	13
5. Nalazi monitoringa	16
5.1. Osnovni pokazatelji	16
5.2. Narušavanje integriteta i faze tenderskog procesa	19
5.2.1. Predtenderska faza	20
5.2.2. Tenderisanje i donošenje odluke o izboru	28
5.2.3. Sprovodenje dodijeljenih ugovora	36
6. Rezime	40
7. Faktori za unapređenje integriteta u javnim nabavkama	41
8. Preporuke za unapređenje stanja	44
9. Prilozi	47
9.1. Prilog broj 1 – Lista ugovornih organa	47
9.2. Prilog broj 2 – Kriterijumi razvrstavanja	54

1. Uvod

Posmatrajući sisteme javnih nabavki u zemljama Evrope, vidljivo je da većina počiva na istim principima organizacije, sa skoro istim procedurama i pravilima. Međutim, razlike koje se pojavljuju, a koje imaju uticaj na mogućnost pojave korupcije, odnose se na praktičnu primjenu, monitoring, institucionalni okvir, te stepen primjene zakonom propisanih pravila i procedura. Javne nabavke su institut koji privlači mnogo pažnje u analizama pravnika, ekonomista i politikologa širom svijeta. I dok se kod nas ovo pitanje uglavnom predstavlja kao „područje pravne struke“, jer je oblast definisana zakonskim i podzakonskim aktima, pitanje javnih nabavki se čini mnogo značajnije za ekonomiste, politikologe, ali i sve nosioce javnih funkcija u jednoj zemlji. Do danas je ustanovljeno da loš sistem javnih nabavki, kako u razvijenim zemljama, tako i u onim u razvoju, negativno utiče na održivi razvoj i ekonomski rast. Istovremeno, javne nabavke su vrlo osjetljiv segment regulisanja javnog sektora, gdje propusti u njihovom regulisanju snažno podstiču korupciju i koruptivne prakse, a ujedno jako utiču na demokratske procese u jednoj zemlji. Kodifikacije normi u okviru sistema javnih nabavki zahtijevaju jasno razumijevanje i čvrstu posvećenost svih aktera – vlasti, poslovног sektora i društva. Stoga je veoma značajno da se u razvoju sistema javnih nabavki uključe svi relevantni akteri, s ciljem definisanje konkretnih mјera – preventivnih, ali i kaznenih – koje su usmjerene na pitanja odgovornosti, transparentnosti i integriteta na svim nivoima društvenog, političkog i ekonomskog sistema.

Nakon višegodišnjeg procesa zagovaranja, izrade i konsultacija, novi „Zakon o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine“ (ZJN) usvojen je u Parlamentarnoj skupštini BiH i to na 64. sjednici Predstavničkog doma, održanoj 13. marta 2014. godine, i na 37. sjednici Doma naroda, održanoj 29. aprila 2014. godine. Novi ZJN je objavljen u „Službenom glasniku BiH“ broj 39/14, dana 19. maja 2014. godine, i stupio je na snagu 27. maja

2014, dok je njegova primjena počela šest mjeseci od dana stupanja na snagu, tj. 27. novembra 2014. Slično kao i prilikom izrade direktiva Evropske unije koje se odnose na oblast javnih nabavki, i inicijativu za izradu novog jedinstvenog okvira javnih nabavki u BiH pokrenule su zajedno i institucije vlasti i organizacije civilnog društva, uz podršku eksperata programa „SIGMA“ Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD). Skoro deset godina primjene ranijeg „Zakona o javnim nabavkama BiH“ ukazivalo je na mnogobrojne slabosti uspostavljenog sistema javnih nabavki i potrebu za njegovim konkretnijim normiranjem, harmonizacijom sa načelima i procedurama sistema javnih nabavki Evropske unije, te za uvođenjem efikasnijih mehanizama kontrole cjelokupnog sistema. Dosadašnja primjena ZJN-a i dalje ukazuje na brojne propuste i narušavanje integriteta u okviru sistema javnih nabavki.

Globalno, procjene obima javnih nabavki se kreću u iznosu od 12 do 20 procenata sveukupnih javnih izdataka prema podacima OECD-a. U zemljama kao što je Bosna i Hercegovina, gdje je javna potrošnja viša od polovine bruto društvenog proizvoda, a obim javnih nabavki je na nivou od 25 do 30 procenata¹ sveukupnih javnih izdataka, javne nabavke predstavljaju veoma bitan segment koji se treba regulisati. Međutim, prethodne analize ukazuju da sistem javnih nabavki BiH nije unaprijeđen ZJN-om i da još uvijek postoji potreba za njegovim konkretnijim normiranjem, posebno sa stanovišta praktičnih problema primjene „Zakona“, na koje ukazuju poslodavci, mala i srednja preduzeća, te nevladine organizacije. Takođe, potrebna je i stalna harmonizacija sa načelima i procedurama sistema javnih nabavki Evropske unije, te uvođenje efikasnijih mehanizama kontrole cjelokupnog sistema javnih nabavki.

¹ Ukupne javne nabavke u 2016. godini iznosile su 11,5% bruto društvenog proizvoda, odnosno oko 25% ukupnih javnih izdataka (Podaci su preuzeti iz izvještaja Međunarodnog monetarnog fonda za Bosnu i Hercegovinu. Izvor: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr16291.pdf>).

2. O inicijativi

I stari i novi ZJN definiše da je odgovornost za sve preuzete radnje i odluke u postupku javnih nabavki na strani ugovornih organa. Agencija za javne nabavke BiH (u daljem tekstu: Agencija) obavezna je da pruža tehničku i savjetodavnu pomoć svim učesnicima u postupku javnih nabavki, ali mišljenja Agencije nisu obavezujuća. Službe revizije institucija iz javnog sektora na svim nivoima ukazuju na stalna kršenja zakonskih i podzakonskih akata prilikom realizacije javnih nabavki. Analiza godišnjih izvještaja službi za reviziju javnog sektora ukazuje da se u oblasti javnih nabavki dešavaju nepravilnosti u određenom broju institucija, u većem ili manjem obimu. **Najčešća zamjerka je nepostojanje detaljno razrađenih planova javnih nabavki**, te njihova dostupnost za javni uvid. Takođe, jedna od najčešćih zamjerki se odnosi na izvršenje ugovora o javnim nabavkama (neefikasan sistem interne kontrole i izostavljanje zaštitnih klauzula u sadržaju ugovora).

Treba istaći činjenicu da je u prethodnih nekoliko godina problematiku funkcionisanja sistema javnih nabavki najviše razmatrao nevladin sektor. Posebno je značajna njegova uloga u javnom predstavljanju problematike javnih nabavki i samih zloupotreba u okviru sprovođenja postupaka pojedinih ugovornih organa. Nevladin sektor je u dosadašnjem monitoringu sprovođenja javnih nabavki identifikovao sljedeće obrasce ponašanja.

Planiranje značajno viših ili nižih iznosa za javne nabavke, što ima za posljedicu da se: ili prevelika sredstva angažuju i ostaju neiskorišćena; ili se naknadno uoče potrebe koje nisu bile predviđene u vrijeme planiranja, što nameće sprovođenje manje transparentnih pregovaračkih postupaka.

Pojedine institucije nemaju javno objavljen plan nabavke.

Diskriminacija kroz tehničke specifikacije i nastojanje ugovornog organa da u tehničkim specifikacijama „prepiše“ tehničke karakteristike i dimenzije predmeta koji nudi određeni ponuđač.

Odsustvo sistematskog i kontinuiranog praćenja izvršenja ugovora o javnoj nabavci i nepreduzimanje mjera za kažnjavanje zbog neusklađenosti sa onim što je izabrani ponuđač ponudio, itd.

Takođe, treba istaći i činjenicu da su se svi dosadašnji naporci za identifikaciju nepravilnosti odnosili na „ex-post“ nadziranje i analizu sprovedenih postupaka javnih nabavki, što ukazuje na to da su Agencija i Kancelarija za razmatranje žalbi BiH (u daljem tekstu: Kancelarija) navedene postupke ocjenjivale kao „zakonite“.

Iako je, kao što je navedeno, u prethodnih nekoliko godina nevladin sektor prisutan u oblasti javnih nabavki, gdje je na konstruktivan način ukazivao na probleme i predlagao rješenja, politike i dokumenta institucijama nadležnim za monitoring, aktivna uloga nevladinog sektora u oblasti javnih nabavki se ne prepoznaće. Tako, „Pravilnik o praćenju postupaka javnih nabavki“ („Službeni glasnik BiH“, broj 72/16), u dijelu koji uređuje izvore monitoringa, ulogu cijelog nevladinog sektora ograničava na oblast planova javnih nabavki, ne dajući mogućnost za aktivnu ulogu nevladinog sektora u ostalim oblastima javnih nabavki.

Imajući u vidu sve gore navedeno, Fond otvorenog društva BiH je pokrenuo inicijativu sa ciljem dokumentovanja različitih oblika kršenja ZJN-a, kako bi se stvorio snažan osnov za zagovaranje pune transparentnosti postupaka javnih nabavki. Projekat se realizuje kroz partnerski rad nekoliko organizacija civilnog društva:

- **Eda** – Agencija za razvoj preduzeća, Banja Luka,
- Udruženje za borbu protiv korupcije „**Transparency International**“ u BiH, Banja Luka,
- **Centar za istraživačko novinarstvo (CIN)**, Sarajevo,
- Udruženje građana „**Tender**“, Banja Luka.

U okviru pomenute inicijative, razvijena je i testirana nova metodologija monitoringa javnih nabavki, sa tri osnovna fokusa:

1. monitoring integriteta ugovornih organa (institucija javnog sektora) u oblasti javnih nabavki, gdje se, na osnovu pojedinačnih izvještaja revizorskih institucija u BiH i sličnih dostupnih podloga koje svjedoče o ponašanju organa u oblasti javnih nabavki u prethodnom periodu, nastoje utvrditi karakteristični obrasci ponašanja u ovoj oblasti;
2. monitoring procesa pripreme, raspisivanja tendera i ugovaranja, pri čemu se prate aktuelne (**Real Time**) javne nabavke, korišćenjem za ove potrebe razvijenih instrumenata monitoringa, s ciljem ranog otkrivanja nepravilnosti/

zloupotreba u posmatranim javnim nabavkama, te kreiranja odgovarajuće baze slučajeva sa svim karakterističnim detaljima, kao sadržaj za javno reagovanje;

3. monitoring procesa implementacije ugovora, pri čemu se prati sprovođenje ugovora dodijeljenih u posmatranim aktuelnim javnim nabavkama. Koriste se instrumenti monitoringa razvijenih za potrebe ove inicijative, s ciljem ranog otkrivanja nepravilnosti/zloupotreba pri implementaciji ugovora dodijeljenih kroz postupke javnih nabavki, te kreiranja odgovarajuće baze slučajeva sa svim karakterističnim detaljima, kao sadržaj za javno reagovanje.

Ova studija obrađuje rezultate prvog od navedenih fokusa, odnosno monitoringa integriteta ugovornih organa. Cilj izrade studije je predstavljanje rezultata monitoringa široj javnosti, te vršenje pozitivnog pritiska na same ugovorne organe kako bi se unaprijedio integritet u oblasti javnih nabavki.

3. Monitoring integriteta ugovornih organa

Integritet ugovornih organa može se posmatrati sa pozitivnog i sa negativnog polazišta. Sa pozitivnog polazišta, integritet predstavlja korišćenje fondova, resursa, imovine i datih ovlašćenja u skladu sa utvrđenim potrebama koje su javnom interesu. Sa negativnog stanovišta, pristup definisanju integriteta se koristi da definiše efektivne politike sprečavanja narušavanja integriteta u oblasti javnih nabavki.² Kao što je ranije navedeno, a prema dostupnim izvještajima nadležnih organa (prije svega službi za reviziju javnog sektora), te organizacija civilnog društva i međunarodnih organizacija, evidentno je da je integritet domaćih institucija u oblasti javnih nabavki narušen. Bezbrojni su primjeri dokazanog i ponavljanog kršenja ZJN-a od ugovornih organa s jedne strane, te nepostojanja adekvatnog oblika odgovornosti samih organa i njihovih zakonskih zastupnika, s druge strane.

Kako bi se verifikovale prethodne hipoteze, sprovedena je obimna³ analiza sekundarnih izvora informacija, a prije svega dostupnih izvještaja institucija za reviziju javnog sektora u BiH, ali i drugih podloga, kao što su registri preporuka i implementacija preporuka revizije, godišnji izvještaji AJN-a, nalazi organizacija civilnog društva i međunarodnih organizacija, te medijski i drugi izvještaji.

Uporedo sa prikupljanjem i analizom sekundarnih izvora, a s ciljem pribavljanja „fini-jih“, kvalitativnih, informacija o ponašanju ugovornih organa u oblasti javnih nabavki, organizованo je i sprovedeno 20 strukturisanih intervjua i fokus-grupa/radionica sa predstavnicima ugovornih organa i institucija nadležnih za monitoring javnih nabavki. Aktivnosti sa predstavnicima ugovornih organa bile su ograničene na pribavljanje informacija o kapacitetima za planiranje, sprovođenje i monitoring implementacije javnih nabavki, te način sprovođenja nabavki. Što se tiče aktivnosti sa predstavnicima institucija za reviziju i monitoring, cilj je, kao i pri aktivnostima sa ugovornim organima, bilo pribavljanje kvalitativnih informacija, ali ovaj put o praksama ugovornih organa i nalazima tih institucija. Ove informacije predstavljale su dopunu analiziranim revizorskim i drugim izvještajima i, što je veoma bitno, priliku da se dobiju dodatne informacije, pored onih koje se nalaze u samim revizorskim izvještajima.

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

3 U studiju su uključena 173 ugovorna organa na svim nivoima u BiH.

4. Metodološke napomene

Polaznu osnovu za metodologiju analize integriteta ugovornih organa predstavljali su sljedeći principi integriteta, koje je razvio OECD.

OECD i principi integriteta u javnim nabavkama

Transparentnost

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

Dobro upravljanje

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

Sprečavanje zloupotreba, usklađenost sa zakonom i monitoring

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

Uspostavljanje odgovornosti i kontrole

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

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

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

Polazeći od ovako definisanih principa integriteta i pretpostavljenih rizika integriteta javnih nabavki⁴, za potrebe monitoringa je razvijen instrument za analizu izvora informacija, s posebnim fokusom na sve tri faze ciklusa javne nabavke, te na pomenute rizike. U sljedećoj tabeli predstavljeni su značajni rizici integriteta po fazama ciklusa javne nabavke koji su analizirani u okviru samog monitoringa, te način na koji se ti rizici najčešće uočavaju ili manifestuju u postupcima javnih nabavki.

RIZIK	Pokazatelji / pojavnii oblici prisustva
Netransparentnost (U FAZI PRIPREME)	<ul style="list-style-type: none"> - Plan nabavki ne postoji/nije objavljen. - Plan nabavki ne sadrži dovoljno informacija (npr., nema pojašnjenja svrhe nabavke, nema vremenskog plana, nema navedenog postupka nabavke, procjene vrijednosti, itd.). - Tenderska dokumentacija nije dostupna. - Tenderska dokumentacija ne sadrži dovoljne i suvisle informacije za pripremu ponuda.
Nedovoljna/loša analiza potreba I PRIPREMA	<ul style="list-style-type: none"> - Plan nabavki nije usklađen sa drugim dokumentima (budžet, plan rada, plan kapitalnih investicija i dr.). - Potrebe i procjene vrijednosti „prepisane“ iz prethodnih planova nabavki. - Potrebe za nabavkama su loše procijenjene sa stanovišta svrshishodnosti. - Neprimjereno procijenjena vrijednost nabavki. - Česte izmjene plana nabavki. - Nedostaci u izradi projektnih zadataka.
Favorizovanje/ diskriminacija ponuđača	<ul style="list-style-type: none"> - „Skojeni“ tehnički i/ili finansijski uslovi na strani ponuđača. - „Skojene“ tehničke i druge karakteristike predmeta nabavke. - Potkriterijumi za ocjenu ponuda kod kriterijuma ekonomski najprihvatljivije ponude se u značajnoj mjeri odnose na nefinansijske aspekte (npr., rokove isporuke i/ili plaćanja i dr.). - Tehnički i/ili finansijski uslovi, odnosno tehničke i druge karakteristike predmeta nabavke nemaju vezu sa svrhom nabavke, nejasne su i sl.. - Nerealno visoki zahtjevi u pogledu garancija, obezbeđenja i dr. - Visoka cijena za tendersku dokumentaciju.
Neadekvatan izbor procedure	<ul style="list-style-type: none"> - Dijeljenje predmeta nabavke s ciljem izbjegavanja transparentnije procedure. - Korišćenje specifičnih postupaka (npr., pregovarački postupak bez objave obavlještenja). - Ne postoji obrazloženje/opravdanje za upotrebu manje transparentnih postupaka, ili je nedovoljno/nejasno. - Sviše kratki rokovi za pripremu/dostavu ponuda. - Prodruženje postojećih ugovora o nabavkama.
Netransparentnost (U FAZI SPROVOĐENJA)	<ul style="list-style-type: none"> - Neobjavljivanje javnog poziva i tenderske dokumentacije. - Javna nabavka nije predviđena planom nabavki. - Pojašnjenja/specifikacije ili odgovori na upite u vezi sa tenderskom dokumentacijom nisu dostavljeni svim ponuđačima.

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

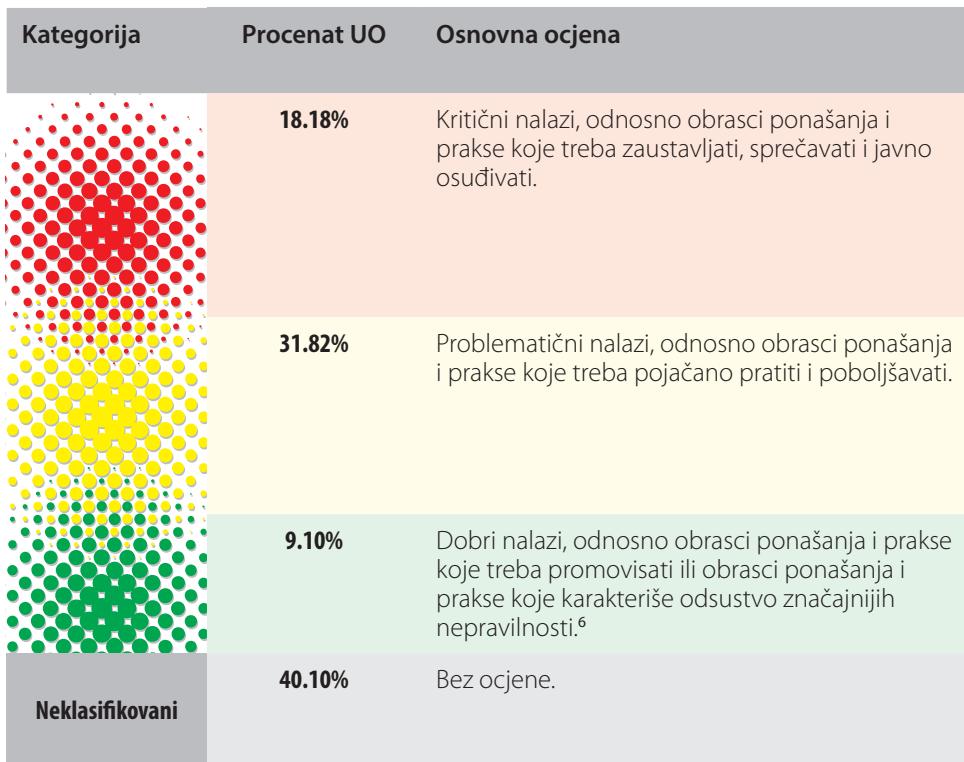
RIZIK	Pokazatelji / pojavni oblici prisustva
Manjak konkurenčije	<ul style="list-style-type: none"> - Mali broj pristiglih ponuda, ili mali broj ponuda koje ispunjavaju tehničke i druge uslove u pogledu ponuđača i/ili ponuda.
Izigravanje konkurenčije	<ul style="list-style-type: none"> - Neprirodno visoke cijene u ponudama. - Angažman neuspješnog ponuđača kao podugovarača. - Rotacija uspješnih ponuđača u raznim nabavkama. - Velika ili minimalna razlika u ponudama. - Velika sličnost ponuda po pitanju stila, tehnike i dr., što ukazuje da je ponude izradio jedan ponuđač.
Privid konkurenčije	<ul style="list-style-type: none"> - Povezanost ponuđača (najčešće kroz vlasničke udjele). - Svi ponuđači su koncesionari jednog proizvođača predmeta nabavke.
Sukob interesa u fazi evaluacije (komisija)	<ul style="list-style-type: none"> - Ne postoji izjava o sukobu interesa članova komisije, ili je data prije saznanja ko su ponuđači. - Medijski i drugi izvještaji i indicije o eventualnom sukobu interesa člana/ova komisije.
Sukob interesa u fazi odobrenja / dodjele ugovora (odgovorno lice)	<ul style="list-style-type: none"> - Medijski i drugi izvještaji i indicije o eventualnom sukobu interesa odgovornog lica, članova komisija za nabavke i sl.
Netransparentnost implementacije ugovora	<ul style="list-style-type: none"> - Ne postoje podaci o implementaciji dodijeljenog ugovora, niti informacije za javnost. - Ne objavljaju se izmjene/aneksi ugovora o javnoj nabavci.
Zloupotrebe pri izvršenju ugovora	<ul style="list-style-type: none"> - Izmjene ugovora/aneksi koji se odnose na povećanje ugovorene cijene, izmjenu rokova, umanjenje kvaliteta/količine, zamjenu robe i izmjene drugih elemenata ugovora. - Nesaglasnosti u implementaciji ugovorenih odredbi u smislu plaćanja više cijene od ugovorene, prihvatanja manje količine ili kvaliteta predmeta nabavke, dužih rokova isporuke i sl. - Isplata neuobičajeno visokih procenata ugovorene cijene avansno.
Nedostatak kontrole pri implementaciji ugovora	<ul style="list-style-type: none"> - Kašnjenja u vezi sa isporukom predmeta nabavke. - Kašnjenje u vezi sa plaćanjima. - Ne postoji formalizovan sistem interne kontrole i praćenja implementacije ugovora. - Ne postoje potpisane/parafirane primopredaje, otpremnice, narudžbenice, dnevničari i druga implementaciona dokumentacija.

Ovako postavljen fokus monitoringa omogućio je utvrđivanje karakterističnih obrazaca ponašanja ugovornih organa u oblasti javnih nabavki, specifično klasifikovanje analizirana 173 ugovorna organa, te identifikaciju, statistiku i karakteristike najčešćih kršenja ZJN-a, posmatrano po svim fazama ciklusa javne nabavke.

5. Nalazi monitoringa

5.1. Osnovni pokazatelji

Primjenjujući klasifikaciju nalaza, odnosno klasifikaciju sprovođenja javnih nabavki u ugovornim organima na kritične nalaze (crveno svjetlo), problematične nabavke (žuto svjetlo), te pojedine dobre primjere sprovođenja javnih nabavki (zeleno svjetlo), sprovedeni monitoring integriteta ukazuje na sljedeće, porazne, ocjene ponašanja ugovornih organa⁵:



5 Detaljnije o kriterijumima za klasifikaciju u prilogu broj 2.

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

Karakteristike

Ugovorni organi su svrstani u ovu kategoriju „zahvaljujući“ veoma ozbiljnom kršenju ZJN-a, koje je konstantno prisutno, i kada je u pitanju ciklus JN-a, i u odnosu na posmatrane revizorske izvještaje (nisu, dakle, izuzetak).

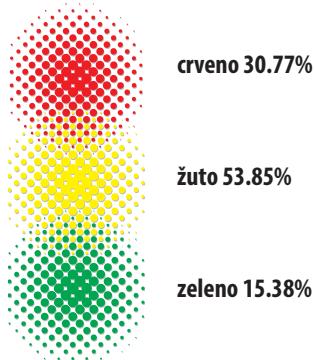
Takođe, utvrđene nepravilnosti se odnose na nabavke znatne vrijednosti. Ovi ugovorni organi nisu pokazali nikakav ili gotovo nikakav napredak u revidiranom periodu, niti su pokazali spremnost na dosljedno poštovanje preporuka revizije. Na kraju, kod ovih ugovornih organa, mišljenja revizije su u velikoj mjeri uslovljena i primjedbama u vezi sa javnim nabavkama.

Kod ove kategorije, ugovorni organi su takođe često i ozbiljno kršili odredbe ZJN-a, ali uočene nepravilnosti nisu takve težine da bi se svrstale u najkritičniju kategoriju, ili uočene nepravilnosti nisu prisutne u cijelom revidiranom periodu. Najčešće se radi o ugovornim organima kod kojih je prisutan ograničen napredak u javnim nabavkama, odnosno prisutna je praksa poštovanja preporuka revizije u oblasti javnih nabavki, ili se pak radi o uočenim specifičnim rizicima koji ne utiču u većoj mjeri na integritet nabavki (npr., loše planiranje).

Kod ovih ugovornih organa, revizija nije našla značajnija (materijalno bitna) odstupanja od ZJN-a (što ne znači da su ukupna mišljenja revizije o ovim institucijama pozitivna).

Ovi ugovorni organi nisu mogli biti klasifikovani prema utvrđenoj metodologiji, zbog nepostojanja (ili nedovoljnog broja) revizorskih izvještaja, ili zbog toga što u postojećim izvještajima nisu obrađeni aspekti javnih nabavki.

Ukoliko bi se iz ovakvog nalaza izdvojili neklasifikovani ugovorni organi, svrstani u tu kategoriju prosto zbog nedostatka informacija, nalazi bi bili još porazniji:



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

RIZIK	Prisutnost rizika ⁷
Netransparentnost	Kod 59.34 % ugovornih organa
Loša analiza potreba/priprema	Kod 64.83 % ugovornih organa
Diskriminacija/favorizovanje	Kod 36.26 % ugovornih organa
Neadekvatne procedure	Kod 87.91% ugovornih organa
Manjak konkurencije	Kod 28.57 % ugovornih organa
Izigravanje konkurencije	Kod 5.49 % ugovornih organa
Privid konkurencije	Kod 3.30 % ugovornih organa
Sukob interesa	Kod 4.40 % ugovornih organa
Zloupotrebe pri izvršenju ugovora	Kod 29.67 % ugovornih organa
Nedostatak kontrole izvršenja ugovora	Kod 50.55 % ugovornih organa
Netransparentnost izvršenja ugovora	Kod 11.00 % ugovornih organa
Ostalo	Kod 16.48 % ugovornih organa

Ovi podaci svakako su veoma zabrinjavajući. Navedeni procenti kritičnih i loših praksi, te stepen prisustva rizika integriteta potvrđuju pretpostavku da je integritet domaćih ugovornih organa narušen u velikom obimu. Ono što je posebno zabrinjavajuće je da ovi nalazi, iako izvedeni iz javno dostupnih izvještaja institucija za reviziju javnog sektora u BiH, nisu izazvali gotovo nikakve reakcije nadležnih organa u BiH.

U narednom dijelu studije dat je pregled uočenih rizika po fazama ciklusa javne nabavke, te po vrstama uočenih rizika. Takođe, navedeni primjeri daju jasniju sliku ponašanja u segmentu javnih nabavki.

⁷ Evidentirano kod analiziranih ugovornih organa, s tim da su, kod različitih ugovornih organa, ovi rizici integriteta evidentirani u različitom obimu i oblicima u svim ili manjem broju obrađenih revizorskih izvještaja koji se odnose na te ugovorne organe.

5.2. Narušavanje integriteta i faze tenderskog procesa

Ciklus javnih nabavki je definisan kao slijed povezanih aktivnosti, od procjene potreba, preko faze dodjele ugovora, do upravljanja ugovorom i konačnog plaćanja.⁸ Koruptivni elementi u sprovođenju javnih nabavki se mogu identifikovati u svim navedenim fazama postupka javne nabavke.

Tako se pri utvrđivanju potreba za javnom nabavkom može „lobirati“ za određenu nabavku i bez njene stvarne potrebe imajući u vidu potrebu javnog službenika za ostvarenje rente u daljim koracima datog postupka. Donošenje budžeta institucija i planova javnih izdataka je poseban segment koji je osjetljiv na potencijalnu korupciju jer se naslanja na potrebe koje su često predimenzionirane, nepotrebne, ili pod određenim uticajem potencijalnih ponuđača. Dalje, definisanje projektnog zadatka i izbor postupka od strane institucija je posebno značajno jer utiče na sve bitne aspekte sprovođenja javnih nabavki – efikasnost korišćenja javnih sredstava, pravičnost, transparentnost, nediskriminaciju i konkurentnost. Na kraju, izvršenje dodijeljenih ugovora je takođe oblast u kojoj može doći do narušavanja integriteta ugovornog organa, jer se, kroz izmjene u načinu izvršenja ugovora, rokovima, cijenama, isporučenim količinama ili kvalitetu, prethodno sprovedeni postupak javne nabavke, može praktično obesmisliti.



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

5.2.1. Predtenderska faza

Planiranje i priprema javnih nabavki podrazumijevaju više radnji koje ugovorni organ preduzima radi pripreme sprovođenja postupka javne nabavke i kasnjeg zaključenja i realizacije ugovora. Te radnje uključuju: utvrđivanje potreba za nabavkom i istraživanje tržišta, predviđanje sredstava usvajanjem budžeta ili finansijskog plana, usvajanje i objavljivanje plana nabavki sa neophodnim elementima i informacijama, definisanje zahtjeva i uslova u pogledu dobavljača i predmeta nabavke, te druge radnje. Veoma je važno da tom prilikom ugovorni organ realno i objektivno utvrdi potrebe sa stanovišta poslova koji su mu dati u nadležnost, ali i sa stanovišta raspoloživih kadrovskih i tehničkih kapaciteta. Što se tiče poslova koje obavlja ugovorni organ, trebalo bi uzeti u obzir ne samo ono što je navedeno u propisima i odlukama nadležnih organa kojima su određeni ti poslovi, već i godišnje i srednjoročne planove poslovanja.

Sprovedeni nalazi koji se odnose na ovu fazu ciklusa javne nabavke pokazuju da je integritet javnih nabavki u predtenderskoj fazi teško narušen. Kod 83.52% posmatranih ugovornih organa uočene su nepravilnosti u predtenderskoj fazi i nedostaci u planiranju nabavki. Iako su utvrđene nepravilnosti i nedostaci različite po obimu i značaju za zakonitost postupaka javnih nabavki, ovaj podatak svakako zabrinjava.



Posmatrajući javne nabavke prema specifičnim rizicima u ovoj fazi njihovog ciklusa, nalazi su sljedeći:

Netransparentnost u javnim nabavkama je jedan od osnovnih rizika koji pogoduju pojavi korupcije jer od stepena transparentnosti zavisi i mogućnost da se otkriju određene nepravilnosti ili zloupotrebe u okviru pojedinih ugovornih organa. Vjerovatnoća otkrivanja je jedan od ključnih segmenata koji zavisi od broja aktera, jer se sa većim brojem učesnika smanjuje mogućnost tajnih dogovora uključenih aktera. Na ovu vjerovatnoću takođe utiče i način postupka s obzirom na količinu njegove transparentnosti. Na aspekt vjerovatnoće otkrivanja potencijalnih koruptivnih djela utiče i način na koji se vrši monitoring tenderske dokumentacije (njene usklađenosti sa pravilima definisanim zakonom) i monitoring sproveđenja ugovora.

Uočeni su brojni nedostaci kada je u pitanju transparentnost postupaka u ovoj fazi. Ti nedostaci se kreću od toga da plan nabavki nije uopšte usvojen/objavljen; zatim da se sprovode postupci koji nisu predviđeni planom nabavki ili posebnom odlukom, a što je u suprotnosti sa ZJN-om; da se planovi nabavki kasno usvajaju; da planovi nabavki ne sadrže ni minimum potrebnih informacija (vrsta postupka, procijenjena vrijednost, rokovi pokretanja postupaka i dr.). Česta je i praksa objavljivanja tenderske dokumentacije koja ne sadrži dovoljno informacija za ponuđače, neophodnih za pripremu ponuda na zaista konkurentskoj osnovi, što ponuđače koji imaju druge „izvore“ informacija stavlja u povoljniji položaj. Drastičan primjer može biti praksa da se različitim ponuđačima dostavljaju različite tenderske dokumentacije, na osnovu kojih ti ponuđači definišu svoje ponude.

Primjer broj 1

Posebna tenderska dokumentacija za izabranog ponuđača

Usluge zajedničke komunalne potrošnje, JP „K_____o“ a. d., P__e, vrijednost 468.221 KM: Ugovor je potpisana na iznos od 468.221 KM, a u njemu je navedeno da će se radovi izvoditi – do budžetom planiranog iznosa od 400.000 KM.

Postojali su veliki dispariteti između vrijednosti ponuda (od 468.221 KM do 749.604 KM), a ugovorni organ nije tražio pojašnjenja za takve cijene. U toku revizije je utvrđeno da su dispariteti nastali iz razloga različitih tenderskih dokumentacija (predmjera i predračuna) i dinamičkog plana realizacije „Programa zajedničke komunalne potrošnje“ (koji je sastavni dio tenderske dokumentacije) koji se razlikuje kod odabranog ponuđača od drugih učesnika na tenderu, zbog čega su ponude bile neuporedive i nije ih bilo moguće realno procijeniti. Odabrani ponuđač nije dostavio ugovorenju bankarsku garanciju za dobro izvršenje ugovora.

Dokazi da su radovi izvršeni nisu adekvatni, jer su na radnim nalozima koji su pri-loženi uz fakture navedeni radovi koji su po vrstama i količinama teško uporedivi sa predmjerom i predračunom radova (programom aktivnosti), te na osnovu tih naloga nije moguće utvrditi da li je fakturisanje izvršeno u skladu sa ugovorenim uslovima (stavka: „vankontejnerski otpad“, koji se fakturiše u „turama“, po osnovu koje je opština platila 84.500 KM). Takođe, iz njih se ne može utvrditi vremenska dinamika izvedenih radova.

Izvor: Izvještaj o reviziji finansijskih izvještaja Opštine Pale, 2013.

Loša analiza potreba/priprema javnih nabavki je takođe jedan od rizika koji kasnije dovodi do brojnih problema u vezi sa sprovođenjem postupaka javnih nabavki, kašnjenja, a veoma često i do poništavanja postupaka i nemogućnosti da ugovorni organ uopšte ostvaruje svoju ulogu. Na ovaj rizik ukazuje praksa brojnih izmjena planova javnih nabavki u pojedinim ugovornim organima, broj poništenih i ponovljenih postupaka javnih nabavki, ali i brojnost netransparentnih postupaka (npr. pregovarački postupci sa objavom obavještenja ili bez ove objave), za čiju je upotrebu opravdanje bilo upravo u poništenju ranijih postupaka.

Primjer broj 2

Revizija učinka potvrđuje neažurnost u sprovođenju javnih nabavki

Kancelarija za reviziju institucija Bosne i Hercegovine sprovedla je reviziju učinka na temu „Blagovremenost postupaka javnih nabavki u institucijama BiH“. Revizija je izvršena s ciljem da se utvrdi kašnjenje postupaka javnih nabavki u institucijama BiH u odnosu na propisane i utvrđene rokove, te da se ukaže na glavne uzroke koji dovode do neblagovremenog sprovođenja postupaka javnih nabavki u institucijama BiH i na posljedice takvog stanja.

Revizija je pokazala da institucije BiH ne preduzimaju uvijek adekvatne i blagovremene aktivnosti kako bi osigurale da se javne nabavke sprovode blagovremeno, zbog čega je u svim institucijama iz uzorka prisutno kašnjenje pri određenim javnim nabavkama, što ima društvene i ekonomski posljedice, koje gotovo uvijek, direktno ili indirektno, osjećaju građani BiH.

Planovi javnih nabavki u institucijama BiH nisu u funkciji blagovremenog sprovođenja javnih nabavki. Revizija je pokazala da institucije BiH ni u fazi sprovođenja postupaka javnih nabavki ne preduzimaju uvijek adekvatne aktivnosti kako bi osigurale primjenu principa blagovremenosti. Kašnjenja postupaka javne nabavke se odražavaju na mogućnost institucija da ostvaruju ciljeve zbog kojih su osnovane, dovode do neopravdanog produženja ugovora sa postojećim dobavljačima, te u nekim slučajevima do gubitka odobrenih sredstava za nabavku potrebne robe, usluge ili radova što ujedno znači i neefikasno upravljanje budžetskim sredstvima. Postojeći sistem u kojem nisu osigurani mehanizmi kontrole i utvrđivanja odgovornosti za neblagovremenost omogućuje da institucije budu inertne u pogledu dostizanja propisanih i utvrđenih rokova za završetak javnih nabavki. Ni sistem evidentiranja koji institucije iz uzorka primjenjuju ne omogućava kvalitetno praćenje blagovremenosti sprovedenih postupaka javnih nabavki.

Izvor: Izvještaj revizije učinka „Blagovremenost postupaka javnih nabavki u institucijama BiH“, 2017.

Analiza je dalje pokazala da se bitne nabavke, iako predviđene planom nabavki, ne sprovode godinama; da se postupci pokreću iako nisu riješena bitna prethodna pitanja (finansijska konstrukcija, imovinsko-pravni odnosi, hardverske komponente i sl.); da se tenderske dokumentacije i projektni zadaci često mijenjaju, što odlaže dodjelu ugovora; da se loše

procjenjuje vrijednost nabavke, pa sve dostavljene ponude bivaju znatno više od te procjene; da se mijenjaju i sami ugovori, jer nisu uzete u obzir sve okolnosti nabavke. Dalje, ima slučajeva kada ugovorni organi nisu pravilno procijenili moguće rizike, te nisu predviđeli bankarske garancije, penale i druge oblike zaštite javnog interesa. Posebno osjetljive jesu nabavke za koje na domaćem tržištu postoji ograničen broj dobavljača (ponekad samo jedan), pa se veoma važnim pokazuje prethodno istraživanje tržišta radi izbjegavanja diktiranja uslova od tih dobavljača, a što se dešavalo u praksi. Plastičan primjer loše analize potreba mogu biti i slučajevi koji se odnose na nabavke predmeta već pribavljenih preko drugih aranžmana javnih institucija (npr. licence „Microsoft“ preko ugovora *ESA*). Kod ugovornih organa iskazan je nedostatak kapaciteta za kvalitetnu izradu projektnih zadataka, zbog čega su konstantno poništavani postupci, pa je kod jednog od njih ostao neiskorišćen znatan fond koji su obezbijedili međunarodni donatori.

Primjer broj 3

Teškoće u sprovođenju projekata reforme javne uprave

Na osnovu uvida u ostvarenu realizaciju projekta (204.334 KM što je 1% u odnosu na raspoloživa sredstva), kao i započete postupke javnih nabavki, može se konstatovati da od ukupno 14 navedenih projekata, 3 projekta su završena i za njih postoje određeni iznosi sredstava (118.833 KM), ostalih 11 projekata je u postupku javne nabavke. Pri tome je važno istaći da je sedam projekta bilo u postupku javne nabavke i da je za date projekte poništavan postupak javne nabavke barem jedanput, kao i to da se ni za jedan od pomenutih projekta do kraja 2014. godine nije okončala procedura javne nabavke. Razlozi za poništenje postupaka javne nabavke su ili prigovori i žalbe učesnika u postupku, ili nedovoljan broj kvalifikovanih ponuđača u postupcima koji se sprovode.

Shodno navedenom, može se zaključiti da Ured ima ozbiljnih poteškoća u izboru implementatora projekata koji prolaze procedure javnih nabavki što se direktno odražava na dinamiku realizacije „Strategija za reformu javne uprave u BiH“, a samim tim, i na dinamiku realizacije sredstva iz Fonda za reformu javne uprave.

Uzimajući u obzir navedeno, preporučuje se Uredu da sagleda moguće slabosti i mogućnosti unapređenja tenderske dokumentacije u cilju prevazilaženja evidentnih poteškoća u sprovođenju procedura javnih nabavki kojima je konačni cilj izbor dobavljača, odnosno implementatora projekta.

Izvor: Izvještaj o finansijskoj reviziji Kancelarije za reformu javne uprave BiH za 2014. godinu.

Diskriminacija ili favorizovanje ponuđača svakako je jedan od najizraženijih rizika integriteta javne nabavke. Ovaj rizik može da ima različite manifestacije, koje se u najvećem broju slučajeva odnose na zahtijevane uslove na strani ponuđača (lična, profesionalna ili finansijska sposobnost), zatim zahtijevane tehničke i druge specifikacije predmeta nabavke ili na favorizujuće kriterijume za dodjelu ugovora.

Uslovi na strani ponuđača predstavljaju izražen rizik jer mogu da obezbijede prednost pojedinim ponuđačima, odnosno da onemoguće druge kroz uslove koji nisu opredjeljujući za traženi predmet nabavke. Jasan primjer predstavlja situacija u kojoj se propisuje uslov koji, zapravo, može ispuniti samo jedan kandidat.

Primjer broj 4

Revizija potvrđuje favorizovanje ponuđača

Revizijom postupka nabavke utvrđeno je kako je tenderskom dokumentacijom kao jedan od kriterijuma za ocjenu tehničke i profesionalne sposobnosti Agencija zahtijevala od ponuđača dostavljanje notarski obrađene izjave da će osnovati i izvršiti registraciju preduzeća na teritoriji sjedišta Agencije u Bosni i Hercegovini. Preduzeće će imati djelatnost potrebnu za realizaciju „Okvirnog sporazuma“ u dijelu koji se odnosi na izvršenje usluge i proizvodnje pasoške knjižice a koje će biti u njegovom većinskom vlasništvu najkasnije do perioda trajanja „Okvirnog sporazuma“, te će preduzeće biti registrovano cijelo vrijeme trajanja „Okvirnog sporazuma“. Odluka o dodjeli okvirnog sporazuma donesena je 14. 2. 2014. godine, a tenderskom dokumentacijom je definisano da sistem počinje s radom 1. 10. 2014. godine. U skladu sa članom 1. tačka c. „Zakona o javnim nabavkama BiH“, ugovorni organ je dužan preuzeti sve potrebne mјere kako bi se osigurala pravična i aktivna konkurenca među potencijalnim dobavljačima, uz ostvarivanje jednakog tretmana, nediskriminacije i transparentnosti. Smatramo da postoje indicije da je zahtijevani kriterijum (koji se odnosi na osnivanje i registraciju preduzeća) mogao predstavljati ograničavajući faktor koji onemogućava jednak tretman i ograničava pravičnu konkurenčiju. Definisanjem navedenog kriterijuma u tenderskoj dokumentaciji, postoji mogućnost da je unaprijed preferiran ponuđač koji je već ispunjavao traženi kriterijum, s obzirom na to da je ugovornom organu bilo poznato da izabrani ponuđač ima izgrađenu fabriku u Banjoj Luci.

Izvor: Izvještaj o finansijskoj reviziji Agencije za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka BiH, 2014.

Kroz tehničke specifikacije predmeta nabavke nastoje se „prepisati“ tehničke karakteristike, dimenzije i druge osobine predmeta nabavke koji nudi određeni ponuđač. Naime, tada naručilac ne favorizuje otvoreno određene ponuđače, navođenjem njihovog naziva ili navođenjem tipa proizvoda koji samo oni nude, što ne bi bilo teško otkriti i osporiti (mada u praksi ima i takvih slučajeva), već kroz suptilno opredjeljenje tehničkih karakteristika, pokušava da posao obezbijedi svojim „favoritima“.

Primjer broj 5

Revizija ukazuje na favorizovanje brenda

Stalna zastupljenost istog dobavljača za automobile („A_____o“, S_____o, sa kojim su prethodnih godina realizovani ugovori sljedećih vrijednosti: 2012. godine 394.400 KM, 2013. godine 1.352.219 KM i 2014. godine 599.500 KM) može implicirati da postoji ciljno tržište (skupina koju čine ovlašćeni uvoznik i partnerski prodajno-servisni centri u BiH za plasman ugovornih proizvoda marki Volkswagen) što u konačnici može imati negativne posljedice po osnovna načela javnih nabavki u pogledu konkurentnosti i ravnopravnosti ponuđača.

Izvor: Izvještaj o finansijskoj reviziji Direkcije za koordinaciju policijskih tijela BiH za 2014., 2015. i 2016. godinu.

Kriterijumi za dodjelu ugovora služe ocjenjivanju tehnički prihvatljivih ponuda, odnosno izboru najpovoljnije ponude. ZJN poznaje dva osnovna kriterijuma dodjele ugovora i to:

- ekonomski najpovoljnija ponuda i
- najniža cijena.

Prvi kriterijum nužno podrazumijeva dalju razradu koja se najčešće sastoji iz, pored naravno cijene, odgovarajućeg vrednovanja drugih parametara kao što su kvalitet, rok isporuke, uslovi plaćanja, ekološke karakteristike i sl. Upravo se kroz ekonomski najpovoljniju ponudu kao kriterijum često sakrije diskriminatori, odnosno favorizujući pristup u javnim nabavkama. Sljedeći primjer to svakako potvrđuje.

Primjer broj 6

Isporuka mrkog uglja za 0,083 dana

U Kazneno-popravnom zavodu Banja Luka, otvoreni postupak javne nabavke mrkog uglja nije sproveden u skladu sa „Zakonom“ i „Uputstvom o primjeni Zakona“, zbog toga što je ugovorni organ kao element za bodovanje prihvatio rok isporuke od 0,083 dana koji je upitan sa stanovišta mogućnosti isporuke u navedenom periodu. Prema članu 13. stav 3. „Zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine“: „Tenderska dokumentacija treba da sadrži jasne i odgovarajuće informacije za odabrani postupak dodjele ugovora“, a pod tačkom g) istog člana: „Rokove za izvršenje/isporuku predmeta ugovora ili trajanje ugovora“, što tenderska dokumentacija u ovom postupku nabavke ne sadrži.

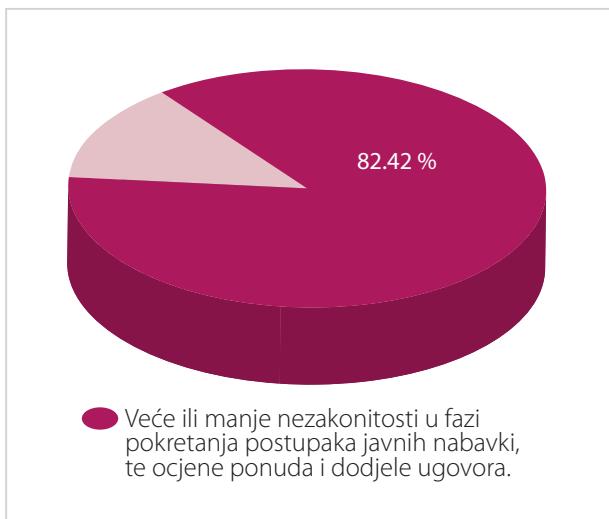
Tenderska dokumentacija treba da sadrži određene napomene i to: minimalno i maksimalno prihvatljiv rok isporuke, rokovi iskazani ispod zadanih raspona i iznad njih smatraće se neprihvatljivim, navesti da iskazivanje treba biti u danima ili mjesecima, da izražavanje nulom ili riječima nije dozvoljeno.

Izvor: Izvještaj o reviziji zbirnih finansijskih izvještaja Ministarstva pravde Republike Srpske, 2014.

5.2.2. Tenderisanje i donošenje odluke o izboru

Ovaj dio postupka predstavlja, propisima o nabavkama, najuređeniji dio ciklusa javne nabavke. Sprovođenje postupka počinje dostavljanjem ili objavom poziva i tenderske dokumentacije od ugovornog organa. Nakon toga, ugovorni organ, u skladu sa strogim proceduralnim zahtjevima, prikuplja i pohranjuje ponude, te ih na kraju otvara i ocjenjuje, a o rezultatima obavještava ponuđače. U ovom dijelu procedure moguće su i odluke ugovornih organa po prigovorima i žalbama ponuđača. Od kritične je važnosti ovdje obezbijediti odgovarajuće nivo transparentnosti i jednakog tretmana ponuđača, blagovremeno informisanje svih ponuđača, te posebno, strogo pridržavanje propisanih formalnih koraka i procedura. Ugovorni organi su dužni voditi računa o integritetu postupka, zaštiti informacija koje bi favorizovale pojedine ponuđače, te o pravilnoj primjeni izabranih pravila postupka i kriterijuma.

Analiza je pokazala da su se, kod čak 82.42 % posmatranih ugovornih organa, pokazale veće ili manje nezakonitosti u fazi pokretanja postupaka javnih nabavki, te ocjene ponuda i dodjele ugovora.



Posmatrajući javne nabavke prema specifičnim rizicima u ovoj fazi njihovog ciklusa, nalazi su sljedeći:

Netransparentnost postupaka. Kao što je navedeno, i u ovoj fazi ciklusa javne nabavke neophodno je obezbijediti jednakе i nediskriminatorne uslove takmičenja za sve zainteresovane ponuđače. Kada je u pitanju transparentnost, ona se uglavnom obezbjeđuje kroz obavezu objavljivanja poziva i tenderske dokumentacije, obavještenja i drugih informacija, neophodnih zainteresovanim ponuđačima za kreiranje ponuda na konkurenčkoj osnovi, odnosno za zaštitu svojih prava. Može se primijetiti da su postupci javnih nabavki u ovoj fazi ciklusa postali transparentniji u prethodnom periodu, što je u najvećoj mjeri posljedica obaveznog objavljivanja informacija na Portalu javnih nabavki BiH.

Najčešći uočeni nedostaci koji se odnose na transparentnost o ovoj fazi nabavke kreću se od potpune tajnosti, odnosno nesuprovođenja bilo kakvog postupka javne nabavke pri dodjeli ugovora, zatim neobjavljivanja obavještenja o nabavci (istina, prisutno uglavnom u periodu važenja ranijih propisa). Takođe, domaći ugovorni organi, po svoj prilici, izuzetno cijene direktne sporazume, pa ima onih koji gotovo isključivo primjenjuju ovaj postupak javne nabavke.

Primjer broj 7

Kako potrošiti pola miliona KM bez tendera

U toku 2016. godine nabavke usluga lož-ulja djelimično su izvršene po „Ugovoru“ sa H_A d. o. o. T____j br. 5207/13 od 1. 10. 2013. godine koji je zaključen nakon sprovedenog postupka nabavke lož-ulja za godišnje, sukcesivne potrebe SKBM-a (na period od godinu dana od dana kada ga potpišu obje ugovorne strane) i „Aneksa“ istog ugovora br. 3353/15 od 25. 5. 2016. godine koji se zaključuje iz razloga što je postupak iste nabavke za potrebe SKBM-a za sezonu 2015/2016. u pripremi i važi do okončanja postupka. Novi zakon o javnim nabavkama ne poznaje „Aneks Ugovora“. Postupak za nabavku lož-ulja za godišnje, sukcesivne potrebe SKBM-a za sezonu 2015/2016. godinu pokrenut i sproveden u toku 2015. godine, a poništio ga je Ured za razmatranje žalbi BiH nakon žalbi pojedinih dobavljača na odluku o izboru najpovoljnijeg ponuđača i na tendersku dokumentaciju. Dobavljač HIFA d. o. o. je u 2016. godini ispostavio račune u ukupnoj vrijednosti od 194.550 KM sa PDV-om.

SKBM je preostali dio nabavki lož-ulja u toku 2016. godine u iznosu 585.277 KM nabavljaо od dobavljačа C_____ M d. o. o., M____r na osnovu ispostavljenih narudžbenica od SKBM-a, bez zaključenog ugovora o nabavci lož-ulja za sukcesivne potrebe SKBM-a sa istim dobavljačem.

Izvor: Izvještaj o finansijskoj reviziji Sveučilišne kliničke bolnice Mostar, 2016.

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

Primjer broj 8

Dobavljač oslobođen obaveza

Ponuđač „B....r-K.....c“ d. o. o., koji je odbaran kao najpovoljniji za LOT-ove 2 i 3, dostavio je bankarsku garanciju za ozbilnost ponude na iznos koji je ispod zakonom utvrđenog, koja ne glasi na obezbjeđenje validnosti ponude, a ponuđač nije registrovan za obavljanje djelatnosti koja se traži po tenderu. Ugovor sa njim je potpisana u roku kraćem od 15 dana od dana obavještenja o izboru najpovoljnijeg ponuđača.

Izvor: Izvještaj o reviziji finansijskih izvještaja Grada Banja Luka, 2007.

Odabir neadevatne procedure za sprovođenje postupka kao rizik po integritet se prvenstveno odnosi na nezakonit odabir netransparentnih procedura, kao što su direktni sporazum ili pregovarački postupak bez objave obavještenja. „Zakon“ ukazuje da je osnovni postupak koji se preferira otvoreni postupak, te da u opravdanim slučajevima može doći do odstupanja od tog pravila. Međutim, monitoring ukazuje da brojni ugovorni organi idu ka postupcima koji su manje transparentni, bez zadovoljavanja zakonskih uslova za sprovođenje ovih postupaka. Posebno zabrinjava ogroman broj slučajeva nezakonitog korišćenja pregovaračkog postupka bez objave obavještenja kao, zapravo, najmanje transparentnog postupka nabavke. Ova nepravilnost je uočena kod 27.47% analiziranih ugovornih organa (kod mnogih u jako velikom broju slučajeva). Učestala praksa jeste i nezakonito dijeljenje predmeta nabavke na više postupaka, s ciljem izbjegavanja primjene otvorenijeg postupka.

Revizija konstantno ukazuje na neadekvatne procedure za sprovođenje postupka

Analizirajući samu proceduru nabavke, ono što je u prvom momentu upitno je odabir pregovaračkog postupka bez dodatne obavijesti o nabavci definisane članom 11. u „Zakonu o javnim nabavkama BiH“. Agencija, kao ugovorni organ, pozvala se na član 11. stav (4) tačka a) podtačka 3. koji govori da se nabavka putem pregovaračkog postupka bez dodatne obavijesti o nabavci može sprovesti kada, zbog suštinskih, tehnički dokazivih ili umjetničkih razloga, ili zbog razloga koji se odnose na zaštitu ekskluzivnih prava, samo određeni dobavljač može izvršiti nabavku, pružiti uslugu, ili izvršiti radove i kada ne postoji druga mogućnost izbora. Uvidom u postojeću dokumentaciju nismo se uvjerili u postojanje uslova za sprovođenje navedenog postupka, to jest, u postojanje samo jednog dobavljača koji može pružiti usluge, odnosno u nepostojanje drugog izbora. Navedeni postupak i dodjela ugovora jednom mogućem dobavljaču može se izvršiti ukoliko ne postoji mogućnost alternativnog izbora, s tim da nedostatak alternativnog izbora mora biti objektivne prirode. Nedostatak alternativnog izbora ne smije biti uzrokovani bilo kakvim subjektivnim faktorom. Revizijom navedenog postupka nismo se uvjerili u postojanje argumentirane i činjenične osnove za sprovođenje pregovaračkog postupka bez dodatne obavijesti o nabavci.

Izvor: Izvještaj o finansijskoj reviziji Agencije za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjeđenu podatka BiH, 2015.

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

Ugovorni organ se ne obazire na obrazloženja nadležne službe

Društvo je sproveo pregovarački postupak bez objave obavještenja za nabavku hemikalija N____ o za tretman otpadnih voda, rashladnih voda i voda daljinskog sistema grijanja, gdje je procijenjena vrijednost nabavke 1.510.000 KM (bez PDV-a). Zahtjevnicu za pokretanje postupka nabavke sačinio je izvršni direktor za proizvodnju 18. 2. 2015. godine, a potom je dostavljena Sektoru za komercijalne poslove. U njoj se predlaže da se predmetna nabavka sproveđe putem pregovaračkog postupka bez objavljivanja sa kvalificiranim ponuđačem „R____t G____I T____g C____y“ d. o. o., S____ o i „N____ o E____ B____ A____ a“. U obrazloženju je navedeno da se korišćenjem hemikalija N____ o za hemijsko-mehanički tretman vode znatno smanjila količina korišćenih hemikalija, kao i da se postižu vrijednosti korozije ispod garantiranih vrijednosti. Hemikalije N____ o se koriste u termoelektranama već trinaest godina, a „N____ o A____ a“, prema datom obrazloženju, jedina posjeduje licencu i hemijski sastav ovih hemikalija. Navedenu zahtjevnicu je rukovodilac Sektora za komercijalne poslove vratio uz obrazloženje da se predmetna nabavka ne može sprovesti putem predloženog postupka zato što dostavljeno tehničko obrazloženje ne ispunjava posebne uslove za njegovu primjenu.

Zahtjevnicu je ponovno uputio izvršni direktor za proizvodnju dana 23. 3. 2015. godine, u kojoj se predlaže da se predmetna nabavka izvrši putem pregovaračkog postupka bez objave sa kompanijom „Nalco Estereich Beč, Austrija“, paje, na osnovu prenesenog ovlašćenja, donio „Odluku o pokretanju postupka“ dana 30. 3. 2015. godine. Poziv za učešće u pregovaračkom postupku upućen je 31. 3. 2015. godine „N____ o E____ B____ A____ a“ (u daljem tekstu: „N____ O“), u kojem je definisan rok za dostavljanje kvalifikacione dokumentacije 9. 4. 2015. godine, koji je kasnije pomjeren na 17. 4. 2015. godine. „N____ O“ je 15. 4. 2015. godine dostavio „Obavijest o konzorcijskom ugovoru“, koji je zaključen sa firmom „R____t G____I T____g C____y“ d.o.o S____ o (u daljem tekstu: „R____t“), koji će biti lider Konzorcija i koji će dostaviti kvalifikacionu dokumentaciju. Konzorcijski ugovor je zaključen 10. 4. 2015. godine, u cilju isporuke robe i usluga, opreme i servisa u vezi sa pregovaračkim postupkom za isporuku hemikalija N____ o. „R____t“ će uraditi uvoz robe, osiguranje dozvola za uvoz, špediciju, carinjenje i plaćanje poreza i drugih obaveza, dok će „N____ O“ proizvesti i isporučiti sve robe po tehničkoj specifikaciji.

U „Zapisniku o izvršenoj kvalifikaciji“ od 28. 4. 2015. godine, navedeno je da je „N____O“ (član Konzorcija) naknadno, nakon isteka roka za dostavu dokumentacije, na zahtjev Društva, dostavio „Uvjerenje“ da nije predmet postupka likvidacije, odnosno da nije u postupku obustavljanja poslovne djelatnosti. Takođe, u „Zapisniku“ je navedeno da je kandidat kvalifikovan za dalji postupak nabavke. Nakon dostavljanja poziva za dostavu „Početne ponude“ koji je upućen 29. 4. 2015. godine Konzorciju, dostavljena je početna ponuda i upućen 11. 5. 2015. godine „Zahtjev za dostavu Konačne ponude“. Nakon otvaranja „Konačne ponude“, sačinjen je „Zapisnik sa otvaranja“ i „Zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda“, u kojem je Komisija za nabavku predložila da izvrši izbor najpovoljnije ponude Konzorcija sa cijenom od 1.505.483 KM. Izvršni direktor za proizvodnju je 20. 5. 2015. godine donio „Odluku o izboru najpovoljnijeg ponuđača“, sa kojim je 12. 6. 2015. godine zaključen ugovor.

Utvrđeno je da je „N____O“ u kvalifikacionoj dokumentaciji dostavio listu „Referens“ uz koju je priložena potvrda JP „Elektroprivreda BiH“ od 9. 4. 2015. godine da je ponuđač Konzorcij „R____t G____I T____g C____y“ d.o.o S____o i „N____o E____B____A____a“ izvršio isporuku N____O hemikalija u skladu sa „Ugovorom br. 15-DP/14“ iz 2014. godine. Međutim, nigdje nije navedeno da je ugovor uspješno realizovan, kako se tražilo tenderskom dokumentacijom. Takođe, utvrđeno je da je „R____t“ kao nosilac Konzorcija dostavio „Uvjerenje“ izdato od Uprave za indirektno oporezivanje od 9. 3. 2015. godine, u kojoj se potvrđuje da on nema dospjelih a neizmirenih obaveza po osnovu indirektnih poreza, s tim da se, „Uvjerenje“ izdaje u svrhu zalaganja nekretnina pod hipoteku, te se u druge svrhe ne može koristiti. Ugovorni organ je prihvatio navedeno uvjerenje i nastavio postupak nabavke.

Prema prezentiranom, ne može se potvrditi da su ispoštovane odredbe čl. 28 „Zakona o javnim nabavkama“ koje se odnose na pregovarački postupak bez objave obavještenja. Sobzirom na to da je Društvo registrovano da vrši uvoz robe, postavlja se pitanje opravdanosti zaključivanja ugovora sa navedenim Konzorcijem.

Ističemo da je za 2016. godinu takođe sproveden pregovarački postupak bez objave obavještenja sa „NALCO Österreich Ges.m.b.H Wien Austria“, sa kojim je zaključen „Ugovor“. Uvidom u ponudu koja je sastavni dio „Ugovora“, utvrđeno je da su jedinične cijene po stavkama znatno niže u odnosu na cijene iz „Ugovora“ za 2015. godinu, kada je u postupak bio uključen „R____t“.

Izvor: Izvještaj o finansijskoj reviziji JP Elektroprivrede BiH, d. d., Sarajevo, 2015.

Manjak konkurencije je rizik javne nabavke koji zapravo ukazuje da sa samim tenderom „nešto nije u redu“. Nezainteresovanost ponuđača da dostave ponude u, često vrlo izdašnim, državnim poslovima svakako je podatak koji govori o veoma niskom nivou povjerenja ponuđača u sistem javnih nabavki. U takvim uslovima, ponude malog broja zainteresovanih ponuđača, pogoduju povećanju cijena ili smanjenju kvaliteta isporučenog predmeta nabavke. Prema ranijim zakonskim rješenjima i tumačenjima, pri većini postupaka je bilo neophodno prikupiti barem tri ispravne ponude, kako bi se postupak mogao okončati. Ovo je dovodilo do velikog broja poništenih postupaka nabavki iz prostog razloga što nije prikupljen dovoljan broj ispravnih ponuda.

Novo zakonsko rješenje dopušta ugovornim organima da okončaju postupak, odnosno dodijele ugovor čak i kada je primljena smo jedna ispravna ponuda. Porazan je podatak da je u BiH u 2017. godini u postupcima nabavke roba (gdje postoji najveći broj ponuđača), prosječan broj ponuda bio 2,28.⁹ Na kraju, nedostavljanje nijedne ispravne ponude u postupcima nabavki je veoma čest izgovor za dodjelu ugovora kroz pregovarački postupak bez objave obavještenja. Iako, dakle, uočen u većem broju obrađenih slučajeva, zbog činjenice da ne predstavlja kršenja zakona, ovaj rizik institucije za reviziju nisu posebno apostrofirale u posljednjim periodima revizije.

Privid konkurencije je u uskoj vezi sa manjkom konkurencije, s tim da se kod ovog rizika, tobože, pojavljuje odgovarajući broj kandidata, ali se pažljivijim uvidom u odnose između tih kandidata može utvrditi njihova povezanost, najčešće kroz vlasničke udjele, tako da prave konkurencije zapravo i nema. Takođe, privid konkurencije je uočen i u većem broju slučajeva gdje se ispostavilo da su svi ponuđači zapravo dileri istog proizvođača, uvoznika i sl. Iako ovaj rizik nije uočen u većem broju obrađenih slučajeva, svakako se ne smije zanemariti. Najčešći uočeni slučajevi privida konkurencije se odnose na vlasništvo izabranog ponuđača nad ostalim ponuđačima koji su učestvovali u postupku, zatim slučajevi gdje je izabrani ponuđač davalac licenci za obavljanje traženog posla za druge ponuđače učesnike, pa do toga da su lica ovlašćena za zastupanje ista kod svih ponuđača.

Izigravanje konkurencije je rizik koji, uprkos pažljivom pregledu obimne dokumentacije za 173 ugovorna organa, nije primijećen ni u jednom slučaju. Ovaj podatak ne iznenađuje, jer institucije za reviziju ove obrasce ponašanja veoma teško

⁹ OECD (2017) Monitoring Report: The Principles of Public Administration.

uočavaju primjenom postojećih uzoraka i metoda, iako su sasvim sigurno prisutni. Izigravanje konkurenčije podrazumijeva aktivnost saradnje samih ponuđača, s ciljem eliminisanja konkurenčije iz postupka i nametanja visokih cijena ili drugih nepovoljnih uslova. Najčešće se radi o podnošenju dosta visokih ponuda od više ponuđača, tako da i najniža ponuda biva nerealno visoka, zatim o podjeli tržišta prema geografskim i drugim principima, „odustajanju“ pojedinih ponuđača u kritičnim fazama postupka i sl. Očigledno je da je za ovakva narušavanja konkurenčije, neophodno da na tržištu postoji manji broj ponuđača (npr., veći građevinski poduhvati).

Kao što je navedeno, privid konkurenčije i izigravanje konkurenčije su rizici koji su prisutni na tržištu, ali ih je veoma teško uočiti standardnim metodama monitoringa kojima raspolažu institucije za reviziju javnog sektora. Slobodno možemo tvrditi da bi veća transparentnost javnih registara poslovnih subjekata, kao i posmatranje obrazaca kako pojedini dobavljači „dobijaju“ ugovore u dužem vremenskom periodu, znatno umanjila mogućnost pojave ovih rizika.

Sukob interesa u javnim nabavkama predstavlja svakako jedan od najizraženijih rizika integriteta. Kako kod sukoba interesa dolazi u svakoj situaciji u kojoj privatni interes javnog službenika dovodi ili može da dovede u pitanje nepristrasno obavljanje povjerene javne funkcije, jasno je zašto je ovaj rizik veoma kritičan sa stanovišta integriteta javne nabavke. Ovaj rizik je prepoznao i zakonodavac, pa je u aktuelni zakon ugrađen i odgovarajući dio koji se odnosi na sprečavanje sukoba interesa (član 52.). Iako je prepostavka da je sukob interesa prisutan u praksi javnih nabavki, on je uočen kod samo tri posmatrana ugovorna organa. U sva tri slučaja se radilo o rodbinskoj povezanosti vlasnika izabranih ponuđača i odgovornih lica ugovornih organa. Interesantan slučaj je svakako nedavno otkriveni sukob interesa kod jednog domaćeg javnog preduzeća, kada je ugovor o nabavci usluga sklopljen sa društvom u vlasništvu predsjednika Nadzornog odbora tog preduzeća. Taj ugovor je naknadno poništen, ali ostaje utisak da postojeći mehanizmi sprečavanja sukoba interesa ne mogu ostvariti svoju funkciju u javnim nabavkama.

5.2.3. Sprovođenje dodijeljenih ugovora

Sprovođenje ugovora je posljednja faza u ciklusu javne nabavke. Kako bi se obezbijedilo poštovanje načela efikasnosti i ekonomičnosti u fazi izvršenja ugovora, veoma je važno da ugovorni organ sistematski i organizovano prati njegovu realizaciju, te da preduzima mjere kako bi se obezbijedila realizacija ugovora na način i pod uslovima koji su ponuđeni u ponudi koja je izabrana kao najpovoljnija. Prilikom praćenja realizacije ugovora, ugovorni organ bi trebalo da utvrdi da li ponuđač svoje ugovorne obaveze ispunjava u roku i na način koji je određen samim ugovorom. Ugovorni organ je dužan, pri tome, da postupa sa tzv. „pažnjom dobrog domaćina“, šta znači da bi trebalo da preduzima sve mjere koje su mu na raspolaganju kako bi obezbijedio pravovremenu i adekvatnu realizaciju ugovora. Od mjera koje su na raspolaganju svakako se izdvajaju ugovorne kazne koje su predviđene samim ugovorom, sredstva finansijskog obezbjeđenja ugovornih obaveza (bankarske garancije, polise osiguranja i sl.), kao i mogućnost raskida ugovora ukoliko je očigledno da izabrani ponuđač neće da ispuni svoje ugovorne obaveze ili to ne može. Mogući primjeri narušavanja integriteta ugovornih organa u ovoj fazi ciklusa su sljedeći:

- promjena predmeta nabavke, tako što ugovorni organ dozvoli ponuđaču da isporuči nešto što je slabijeg kvaliteta i tehničkih karakteristika u odnosu na ono što je ponuđeno (isto se odnosi i na pružanje usluge ili izvođenje radova);
- promjena predmeta nabavke, tako što ugovorni organ dozvoli ponuđaču da mu isporuči nešto što nije ni predviđeno ugovorom o javnoj nabavci;
- promjena ugovorene količine dobara koja će biti isporučena, odnosno promjena ugovorenog obima radova ili usluga, tako što ugovorni organ zahtjeva ili dozvoli realizaciju više od onoga što je određeno ugovorom;
- promjene na strani izabranog ponuđača, tako što ugovorni organ dozvoli da, umesto tog ponuđača koji je morao da ispuni uslove za učešće u postupku javne nabavke i čija je ponuda u tom postupku na osnovu unaprijed određenog kriterijuma izabrana kao najpovoljnija, nabavku realizuje neko drugo lice koje nije predstavljeno u toj ponudi;
- ostale promjene koje predstavljaju izmjenu ponuđenih uslova, na osnovu kojih je ponuda izabrana.

Može se reći da postupak javne nabavke postaje „crna kutija“ u momentu potpisivanja ugovora između ugovornog organa i odabranog ponuđača. Ta praksa je i više nego izražena u postupcima javnih nabavki u BiH imajući u vidu neadekvatnu kontrolu izvršenja

ugovora, a time i same zloupotrebe koje se dešavaju, kao i samu netransparentnost koju prati izvršenje ugovora (uključujući i činjenicu da najveći broj ugovornih organa i ne objavljuje svoje ugovore). Treba naglasiti činjenicu da sprovodenje ugovora o javnim nabavkama nije predmet uređenja ZJN-a, već, prije svega, propisa o obligacionim odnosima, tehničkih propisa i dr. Kod 59.34 % posmatranih ugovornih organa uočene su veće ili manje nepravilnosti u sprovodenja dodijeljenih ugovora o javnim nabavkama.



Posmatrajući javne nabavke i ovdje po specifičnim rizicima, nalazi su sljedeći:

Transparentnost je, i u ovoj fazi javne nabavke, od izuzetnog značaja. Međutim, osim obaveze objavljivanja osnovnih elemenata dodijeljenih ugovora, ugovorni organi, prema ZJN-u, nisu obvezni obezbijediti poseban vid transparentnosti implementacije ugovora. Upravo iz tih razloga, nadležne službe za reviziju javnog sektora i nisu nalazile posebne nepravilnosti u ovom segmentu. Svakako, zabrinjavajuća može biti djelimično prisutna praksa da se dodijeljeni ugovori, uključujući implementacionu dokumentaciju (računi, izvodi, predajnice i sl.), ne prezentuju čak ni samoj reviziji. Od uočenih nepravilnosti u vezi sa transparentnošću, izdvaja se neispunjavanje obaveze ugovornih organa da na svojim veb-stranicama objavljaju osnovne elemente dodijeljenih ugovora.

Kontrola izvršenja ugovora je jedna od najvažnijih funkcija javnih nabavi, a sa organizacionog stanovišta, predstavlja dio opštег sistema internih kontrola i kontrolnih postupaka. Ostvarena funkcija kontrole obezbjeđuje najmanje to da se dodijeljeni ugovori sprovode na način kako su ugovoreni (npr.: u pogledu cijene, količine, rokova, kvaliteta i

dr.), zatim da se konstantno prati stanje snabdjevenosti ugovorenim robama, uslugama i radovima (kako vršenje javne funkcije ne bi bilo ugroženo), te da se obezbijedi pravovremeno planiranje, odnosno započinjanje novih postupaka javnih nabavki.

Analiza je pokazala da ova funkcija kod domaćih ugovornih organa zahtijeva znatna unapređenja, jer su revizorske institucije utvrdile niz slabosti u ovom segmentu, a posebno onih koji se odnose na prekid snabdijevanja, jer su ugovori istekli; nabavku artikala koji uopšte nisu bili ugovoreni (nisu bili predmet nabavke); ogroman broj slučajeva isteka ugovorenih rokova za isporuku predmeta nabavke; isporuku predmeta nabavke drugačijih karakteristika u odnosu na ugovorene; gomilanje predmeta nabavke, odnosno zaliha; plaćanje ugovorene cijene bez adekvatnih dokumenata, kao što su građevinske situacije, otpremnice primopredaje; te mnoge druge slabosti.

Zloupotrebe pri izvršenju ugovora predstavljaju takve obrasce ponašanja pri kojima se, uslijed načina na koji se sprovode dodijeljeni ugovori, praktično obezvrađuje čitav prethodno sprovedeni postupak javne nabavke u kojem je izabran najpovoljniji ponuđač. Upravo ova osobina razdvaja zloupotrebe od nedostatka kontrole, jer se kod prvih radi o svjesnom mijenjanju bitnih elemenata ugovora (cijena, rok isporuke, uslovi u pogledu kvaliteta, količine i sl.), a ne o posljedici loše postavljenog sistema kontrole. Najopasniji primjer takve zloupotrebe jesu (formalne ili neformalne) izmjene i dopune ugovora koje toliko mijenjaju dodijeljeni ugovor o nabavci da dovode do situacija da izabrani ponuđač ne bi ni bio izabran da su predviđene izmjene ugovora bile dio ponude tog ponuđača (npr., cijena utvrđena izmjenama ugovora je viša od cijene drugog najpovoljnijeg ponuđača).

Domaći ugovorni organi u velikom procentu vrše razne vrste zloupotreba prilikom sprovođenja dodijeljenih ugovora. Analiza revizorskih izvještaja je pokazala da ugovorni organi zanemaruju ili mijenjaju uslove/zahtjeve definisane tenderskom dokumentacijom; ne primjenjuju ugovorene modele zaštite javnog interesa uprkos ponašanju dobavljača (ugovorne kazne, garancije, penali i sl.); plaćaju ugovorenu cijenu uprkos tome što dobavljači nisu izvršili svoj dio obaveze; zatim „priznaju“ i plaćaju znatne neugovorene rade (npr. građevinske); vrše avansne isplate neopravdano visokih iznosa; ugovaraju štetne klauzule po domaće budžete (npr., obavezuju se na kupovinu paušalno izraženih količina, bez obzira na stvarne potrebe); ne obračunavaju u ponudama navedene popuste ponuđača i mnoge druge. Koliko je situacija ozbiljna pokazuju i primjeri gdje je, u jednom slučaju, moguće pronaći nekoliko ostvarenih ovakvih rizika.

Ugovor u interesu dobavljača

Prema ugovorenoj dinamici, Agencija je obavezna u 2013. godini platiti ukupan iznos od 14.976.000 KM za 750.000 komada obrazaca ličnih karata i 250.000 komada obrazaca vozačkih dozvola. Agencija je uplatila avans u vrijednosti od 30% ukupne količine ugovorene isporuke za 2013. godinu u iznosu od 4.492.800 KM. Sa 31. 12. 2013. godine ukupno je izdano 368.241 komada ličnih karata (od ugovorenih 750.000) i 165.568 komada vozačkih dozvola (od ugovorenih 200.000), ukupne vrijednosti 7.668.330 KM.

Zbog značajnog odstupanja ugovorene minimalne godišnje količine (ukupna vrijednost 14.976.000 KM) od stvarne količine izdanih dokumenata u 2013. godini (ukupna vrijednost 7.668.330 KM), Agencija je 6. 12. 2013. godine sa ponuđačem „M_____r“ d. o. o. B____ a L____ a zaključila „Sporazum o tumačenju člana 3. stav 3) tačka a)“ zaključenog ugovora o isporuci i uspostavi sistema za djelimičnu personalizaciju kartica, isporuku opreme za personalizaciju kartica i nadogradnju postojeće opreme za personalizaciju kartica, kao i isporuku kartica i kompletan sistem za personalizaciju elektronskih ličnih karata i održavanje sistema na period od 10 godina. Osnova zaključenja „Sporazuma“ jeste „Ugovorom“ zagarantovana mogućnost uređivanja dinamike isporuke i „Zakon o finansiranju institucija BiH“, koji definiše da se obaveze iz tekuće fiskalne godine ne mogu prenositi u narednu godinu. Potpisnici „Sporazuma“ saglasni su da se dinamika isporuke reguliše prema stvarno utrošenim količinama na godišnjem nivou, a plaćanje vrši prema stvarno nastalim obvezama za tekuću godinu, a ne minimalnim količinama na godišnjem nivou.

Osnova za zaključenje ovog „Sporazuma“ jeste „Ugovorom“ zagarantovana mogućnost uređivanja dinamike isporuke. Međutim, „Sporazumom“ nije korigvana ukupna ugovorena količina, kao ni način plaćanja i davanje avansa. Iako se izdavanje dokumenata u 2013. godini nije odvijalo planiranim dinamikom te je dati avans za 2013. godinu razdužen u januaru 2014. godine, Agencija je uplatila novi avans dobavljaču za 2014. godinu u iznosu od 10.810.800 KM.

Smatramo da su ugovorom za nabavku obrazaca ličnih karata i vozačkih dozvola ugovorene odredbe koje mogu imati štetne posljedice za budžet institucija Bosne i Hercegovine. To se prije svega odnosi na povlačenje ugovorenih godišnjih količina, ukupnih količina i avansno plaćanje.

Izvor: Izvještaj o finansijskoj reviziji Agencije za identifikaciona dokumenta, evidenciju i razmjenu podataka BiH, 2014.

6. Rezime

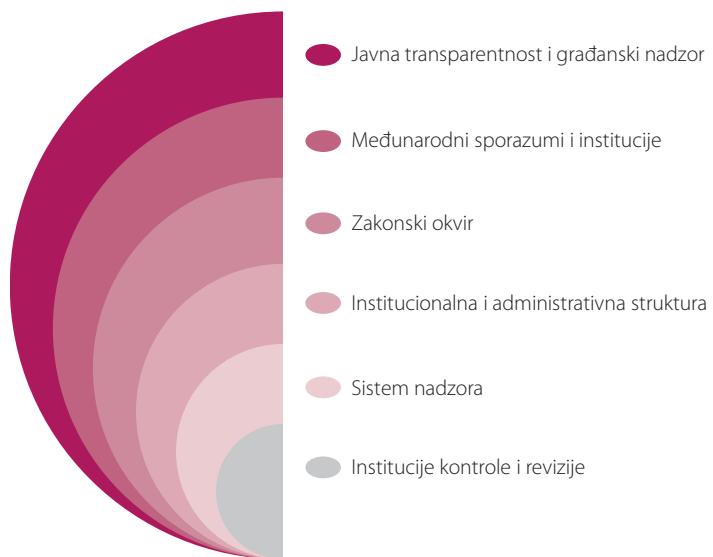
Sistem javnih nabavki bi trebalo da obezbijedi transparentno postupanje ugovornih organa pri javnim nabavkama, jednak i nediskriminirajući tretman svih zainteresovanih ponuđača i njihovu aktivnu i pravičnu konkureniju, a sve s ciljem obezbjeđenja najveće moguće protivvrijednosti potrebnih roba, radova i usluga za uloženi javni novac. Međutim, opisana praksa domaćih ugovornih organa pokazuje da domaće javne nabavke nisu u korist zakonitog i efikasnog korišćenja javnih sredstava. Utvrđeni su brojni rizici integriteta javnih nabavki, a mnogi od njih su prisutni u zabrinjavajućoj mjeri. Domaće institucije nikako ne uspijevaju podići nivo transparentnosti i zakonitosti postupaka, a veoma su česti i slučajevi svjesnog, otvorenog kršenja odredaba ZJN-a. Navedeni nedostaci su prisutni u cijelokupnom ciklusu javne nabavke, a gotovo da i nema mogućeg rizika integriteta koji nije, u većoj ili manjoj mjeri, identifikovan sprovedenom analizom. Štaviše, čak i kod onih rizika koji nisu uočeni u većoj mjeri, stiče se utisak da su zapravo samo sakriveni za modele i metodologije koje domaće revizorske institucije primjenjuju. No, bez obzira na pomenuta ograničenja, u ovoj studiji su, na osnovu nalaza upravo tih revizorskih institucija, opisane velike razmjere kršenja osnovnih principa javnih nabavki.

Polazeći od pretpostavki za efikasan i zakonit sistem javnih nabavki, ova studija je pokazala da su neki od uočenih rizika posljedica nedovoljnih kapaciteta samih ugovornih organa da kvalitetno planiraju javne nabavke (funkcija javnih nabavki kao sredstvo planiranja i praćenja rezultata) i pripremaju tenderske dokumentacije i projektne zadatke. Drugi, pak, rizici mogu se označiti kao posljedica nekvalitetnih i nedovoljno preciznih odredaba ZJN-a i podzakonskih akata, a možda i njihove neusklađenosti sa evropskim i drugim međunarodnim propisima i praksama. Pored navedenog, svakako se može govoriti i o nedovoljnem uticaju i kapacitetu specifičnih institucija za normiranje i nadzor sistema javnih nabavki, a prije svega Agencije i Kancelarije, te donekle i službi nadležnih za reviziju javnog sektora. Na kraju, ipak, najveću zabrinutost izaziva odsustvo bilo kakve odgovornosti ugovornih organa i njihovih zakonskih zastupnika za rizike i nezakonitosti za koje je, bez bilo kakve sumnje, jasno da predstavljaju obrasce svjesnog kršenja ZJN-a i drugih propisa, a koji zapravo predstavljaju najveći rizik za integritet javnih nabavki.

7. Faktori za unapređenje integriteta u javnim nabavkama

Okvir za sistem javnih nabavki treba biti zasnovan na stvarnim parametrima rizika od korupcije, te transparentnim i odgovornim institucijama koje bi trebalo da se bave pitanjima (potencijalne) korupcije u javnim nabavkama. Kako je BiH jedna od najlošije rangiranih zemalja po pitanju integriteta i koruptivnih praksi od međunarodne organizacije *Transparency International*, tako je značajno učešće svih eksternih i internih kontrolnih mehanizama kada govorimo o sistemu javnih nabavki. Ovdje govorimo o¹⁰:

- javnoj transparentnosti i građanskom nadzoru;
- međunarodnim sporazumima i institucijama;
- zakonodavstvu koje reguliše aspekt javnih nabavki;
- institucionalnoj i administrativnoj infrastrukturi;
- sistemu nadzora;
- institucijama kontrole i revizije.



10 Preuzeto od OECD-a.

Javna transparentnost i građanski nadzor je od ključnog značaja ukoliko je korupcija sveprisutna u društvu. Bilo da se radi o međunarodnim, ili domaćim grupama ili pojedincima, nedostatak javne transparentnosti i nemogućnost sprovođenja nezavisnih monitoringa procedura i ishoda javnih nabavki utiče na nemogućnost uočavanja koruptivnih aktivnosti, te utiče na kapacitet reformi u ovoj oblasti. Posebno je značajna uloga institucija „watch dog“ u slučajevima u kojima sveprisutna korupcija ima uticaj i na rad kontrolnih institucija i revizija. Generalna je ocjena da se građanski nadzor treba i dalje pojačati. Iako je u prethodnom periodu dosta učinjeno u ovoj oblasti, samo se nekoliko organizacija bavi pitanjem neregularnosti i koruptivnih praksi u okviru javnih nabavki. Dodatni problem predstavlja stav javnih institucija koje smatraju da su javne nabavke segment kojim bi trebalo da se bave, „eksperti“ i nadležni organi, u nastojanju da ovaj segment ne izlazi u javnosti. Poseban problem su neažurne statističke evidencije, te neusklađenost zakonskih rješenja sa rješenjem zakona o slobodi pristupa informacijama.

Međunarodni sporazumi i institucije su osnov za internacionalnu borbu protiv korupcije, ali i podsticaj unapređenja integriteta u okviru jedne zemlje. U ovom segmentu posebno su značajne OECD-ova „Antikorupciona konvencija“ i „Konvencija protiv korupcije“ UN-a. Kao što je već pominjano, jako je velika zainteresovanost međunarodne zajednice u segmentu razvoja adekvatnog sistema javnih nabavki, jer kompleksna priroda sistema javnih nabavki može imati veoma značajne efekte na međunarodnu saradnju i koordinaciju, naročito sa ekonomskog i političkog aspekta, te unapređenja odgovornosti i upravljanja u jednoj zemlji. Međunarodni sporazumi i institucije pružaju podršku borbi protiv korupcije u javnim nabavkama, ali su ratifikovani sporazumi još uvek djelimično implementirani. „Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije“ (UNCAC), usvojena je 31. oktobra 2003. godine na Generalnoj skupštini UN-a, „Rezolucijom broj 58/4“ i predstavlja globalni odgovor korupciji. To je prvi globalni, pravni instrument o korupciji i sveobuhvatni dokument koji sadrži mјere za prevenciju, kriminalizaciju i međunarodnu saradnju. „Konvencija“ UN-a protiv korupcije je stupila na snagu 16. 10. 2006. godine, te od tada stvara obaveze za BiH, ne samo da primjenjuje „Konvenciju“, već i da izvrši određene promjene u zakonodavstvu.¹¹

11 Član 9. „Konvencije“ ukazuje da svaka država ugovornica, u skladu s osnovnim načelima svog pravnog sistema, preuzima neophodne korake da uspostavi odgovarajuće sisteme nabavke, zasnovane na transparentnosti, nadmetanju i objektivnim kriterijumima pri donošenju odluka, kojima se, između ostalog, uspešno sprečava korupcija. Takvi sistemi, koji u primjeni mogu uzimati u obzir odgovarajuće granične vrijednosti, odnose se, između ostalog, na:

- objavlјivanje informacija koje se odnose na procedure i ugovore o nabavkama, uključujući informacije o pozivima za javno nadmetanje i relevantne i važne informacije o ustupanju ugovora, pri čemu se potencijalnim učesnicima u nadmetanju daje dovoljno vremena da pripreme i podnesu ponude;

Analiza postojećeg **zakonodavnog okvira** ukazuje na mnogobrojne slabosti uspostavljenog sistema javnih nabavki i potrebu njegovog konkretnijeg normiranja, harmonizacije sa načelima i procedurama sistema javnih nabavki Evropske unije, te uvođenja efikasnijih mehanizama kontrole cjelokupnog sistema. Dosadašnja primjena aktuelnog ZJN-a i dalje pokazuje na brojne propuste i narušavanje integriteta u okviru sistema javnih nabavki.

Sistem nadzora je od ključnog značaja za identifikaciju problema i predlaganje una- pređenja sistema javnih nabavki. Još je na početku primjene ZJN-a, ukazivano na pojedine njegove elemente koji pogoduju mogućim zloupotrebama i na mogućnosti pojave korupcije. I dok su mnogi ovi problemi vremenom umanjeni ili otklo- njeni kroz poslovnike, pravilnike, odluke, uputstva, te modele standardne tenderske dokumentacije, i dalje se pojavljuje veliki broj nepravilnosti uslijed neodgovornosti tijela koja su zadužena za sistem javnih nabavki – Agencije, Kancelarije i Suda BiH. U sprovođenju javnih nabavki i eliminisanju moguće korupcije i zloupotrebe trošenja javnih sredstava, značajna je uloga i Savjeta ministara BiH kao tijela koje je zaduženo za rad i rezultate Agencije, te Parlamentarne skupštine BiH kao tijela kome odgovaraju članovi Kancelarije. Nadležne institucije koje su zadužene za rad Agencije i Kancelarije ne pokazuju odgovarajući stepen zainteresovanosti za kadrovsko jačanje i dalji razvoj sistema javnih nabavki, što za posljedicu ima jačanje korupcije u javnim nabavkama.

Institucije kontrole i revizije su veoma značajne za utvrđivanje slučajeva koruptivnih aktivnosti i jačanje integriteta sistema javnih nabavki. Međutim, ove institucije su često, a posebno u posljednje vrijeme, pod velikim pritiskom ukoliko su u korupciju umiješani politički akteri. Takođe je značajna i devalvacija rezultata sprovedenih ko-ntrola i revizija, te njihovog neprocesuiranja pred nadležnim pravosudnim institucijama.

-
- prethodno utvrđivanje uslova za učešće, uključujući kriterijume za odabir i ustupanje ugovora i pravila nadmetanja, te njihovo objavljivanje;
 - korišćenje objektivnih i unaprijed definisanih kriterijuma za donošenje odluka o jav- nim nabavkama kako bi se olakšala kasnija verifikacija pravilne primjene pravila ili procedura;
 - djelotvoran sistem unutrašnje revizije, uključujući djelotvoran sistem podnošenja žal- bi, kako bi se obezbijedile zakonske mogućnosti i pravni lijekovi u slučaju da se ne primjenjuju pravila i procedure utvrđeni shodno ovoj tački;
 - gdje to odgovara, mjere za regulisanje pitanja koja se tiču osoblja nadležnog za na- bavke, kao što su izjavljivanje zainteresovanosti za pojedine javne nabavke, procedure provjere i zahtjevi koji se tiču obuke.

8. Preporuke za unapređenje stanja

Na bazi sprovedenog monitoringa integriteta ugovornih organa u javnim nabavkama, može se ustanoviti nekoliko preporuka koje treba uzeti u razmatranje u narednom periodu s ciljem unapređenja integriteta ugovornih organa u javnim nabavkama.

Naime, preporuke bi mogle da se razvrstaju u najmanje tri grupe:

- Preporuke za unapređenje institucionalno-zakonodavnog okvira,
- Preporuke za unapređenje rada ugovornih organa,
- Preporuke za unapređenje kontrolnih i nadzornih mehanizama (uključujući sankcije).

Preporuke za unapređenje institucionalno-zakonodavnog okvira

- Imajući u vidu postojeća zakonska rješenja, vidljivo je da se institucionalno-zakonodavni okvir mora mijenjati radi redefinisanja kompetencija Agencije i Kancelarije, naročito u vezi sa prevencijom i kažnjavanjem ponašanja ugovornih organa koja nisu u skladu sa ZJN-om.

AJN je savjetodavni organ sa sjedištem u Sarajevu i ima dvije filijale, u Banjoj Luci i Mostaru, koje nemaju status pravnog lica. Najznačajniji instrumenti AJN-a su praćenje ugovornih organa u vezi sa primjenom ZJN-a, te davanje mišljenja o konkretnim postupcima. Ipak, uloga monitoringa AJN-a je u cijelosti zapostavljena, mišljenja AJN-a nemaju obavezujući karakter, a u upravnom postupku i upravnom sporu imaju status dokaza koji se cijene u svakom pojedinačnom slučaju.

URŽ je kolegijalni izvršni organ, samostalna i nezavisna institucija za rješavanje drugostepenih žalbenih postupaka u javnim nabavkama. Sjedište mu je u Sarajevu, a ima dvije filijale, u Mostaru i Banjoj Luci, koje nemaju status samostalnih pravnih lica. Odluke URŽ-a su konačne i izvršne. To znači da se u odnosu na odluke, odnosno rješenja URŽ-a, ne može ulagati nova žalba u upravnom postupku, te da se po rješenjima mora postupati. Ipak, stranka koja je nezadovoljna rješenjem URŽ-a na raspolaganju ima pravni lijek koji pokreće tužbom, ali u upravnom sporu pred Sudom BiH.

Unaprijediti zakonodavni okvir noveliranjem rješenja koja uvode veću transparentnost u svim fazama postupka. Načelo transparentnosti nalaže da relevantne informacije o javnim nabavkama budu dostupne što širem krugu ponuđača, kao i drugim zainteresovanim stranama (npr.: relevantnim javnim institucijama, medijima, nevladinim organizacijama) i javnosti.¹² Ovo načelo je primjenjivo ne samo na predtendersku fazu i fazu objavljivanja tendera, već i na obavještavanje o dodjeli ugovora¹³, kao i na objavljivanje informacija o sadržaju samih ugovora, pa i sprovođenju ugovora. Transparentnost postupaka javnih nabavki je od krucijalne važnosti za svaki sistem javnih nabavki, jer se bez nje ne može obezbijediti pravična konkurenca, najbolja roba/usluga/rad za najmanje novca, jednako postupanje prema svim ponuđačima, te ograničiti korupciju u javnim nabavkama.

Preporuke za unapređenje rada ugovornih organa

Imajući u vidu identifikovane rizike koji narušavaju integritet ugovornih organa prilikom sprovođenja javnih nabavki, u narednom periodu bi trebalo:

- usaglasiti funkciju javnih nabavki sa svim drugim relevantnim funkcijama u ugovornim organima kao što su budžetiranje, priprema strateških i operativnih planova i redovno sprovođenje povjerenih poslova u ugovornim organima;
- donijeti relevantne interne propise koji do detalja regulišu različite postupke sprovođenja javnih nabavki. U okviru njih je veoma značajno utvrditi nosioce pojedinih aktivnosti, razdvajanje odgovornosti za kritične faze, te njihovu odgovornost za efikasnost i zakonitost sprovođenja postupaka;

12 Samo ugovorni organi koji imaju svoju veb-stranicu objavljuju planove javnih nabavki, dok planovi javnih nabavki ugovornih organa koji nemaju veb-stranicu ostaju netransparentni. Dodatni problem je što ne postoji obaveza ugovornih organa za objavljivanje planova javnih nabavki na Portalu javnih nabavki BiH. Tako je onemogućen kvalitetan monitoring ispunjavanja obaveze objavljivanja planova javnih nabavki na veb-stranicama preko 3.000 ugovornih organa, koliko ih je u BiH. Takođe, ugovorni organi nisu dužni objaviti integralni plan nabavki, jer ne objavljaju postupke za nabavke malih vrijednosti, do 50.000,00 KM, u slučaju roba i usluga, ili do 80.000,00 KM u slučaju radova, a koji se mogu sprovoditi postupcima konkurenckih zahtjeva i/ili direktnih sporazuma.

13 ZJN propisuje obavezu da se obavještenja o dodjeli ugovora objavljaju na jedinstvenom portalu javnih nabavki za otvoreni, ograničeni, pregovarački postupak uz objavljivanje obavještenja ili bez njih, konkurs za izradu idejnog rješenja i takmičarski dijalog. Međutim, ugovorni organi nemaju obavezu objavljivanja informacija o ugovorima za postupke nabavki malih vrijednosti, odnosno o tome kojem je ponuđaču dodijeljen ugovor, sklopljen na osnovu konkurenetskog zahtjeva i direktnog sporazuma.

- unaprijediti integritet procesa javnih nabavki kroz uspostavljenje preventivnih mehanizama i povećanje transparentnosti u oblasti imovinskih kartona, izjava o interesima i sprečavanja sukoba interesa, a posebno za odgovorna lica u ugovornim organima;
- obezbijediti uslove za profesionalizaciju funkcije javnih nabavki tako što bi se u većim ugovornim organima formirale posebne organizacione jedinice sa kvalifikovanim službenicima za javne nabavke, dok bi se u manjim ugovornim organima osposobile osobe zadužene samo za poslove javnih nabavki.

Preporuke za unapređenje nadzornih i kontrolnih mehanizama (uključujući sankcije)

- Unaprijediti mehanizme i kapacitete službi za reviziju javnog sektora u oblasti javnih nabavki, s posebnim fokusom na sposobnost otkrivanja specifičnih rizika integriteta kao što su sukob interesa, izigravanje konkurenčije i dr.
- Bolje koristiti savremene informaciono-komunikacione tehnologije i elektronske baze podataka, te razmjenu podataka između različitih institucija, s ciljem ranijeg otkrivanja obrazaca koji mogu upućivati na pretpostavljene rizike integriteta (*Red Flags*).
- Uspostaviti čvršću saradnju između službi za reviziju javnog sektora i nadležnih tužilaštava, putem definisanja međusobnih pravila u vezi sa odgovornošću za propuste navedene u revizorskim izvještajima, te putem boljeg mehanizma koordinacije i razmijene informacija predstavnika ovih institucija.
- Unaprijediti i promovisati jasne i bezbjedne procedure internih prijava nepravilnosti u segmentu javnih nabavki, uz poseban osvrt na zaštitu identiteta prijavilaca, te zaštitu prava u slučaju povrede.

9. Prilozi

9.1. Prilog broj 1 – Lista ugovornih organa

Bosna i Hercegovina

1. Parlamentarna skupština BiH – služba za zajedničke poslove
2. Ministarstvo bezbjednosti
3. Ministarstvo vanjskih poslova
4. Ministarstvo civilnih poslova
5. Ministarstvo finansija i trezora
6. Ministarstvo komunikacija i prometa
7. Granična policija
8. Agencija za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka
9. Uprava za indirektno oporezivanje
10. Agencija za državnu službu
11. Ured koordinatora za reformu javne uprave
12. Regulatorna agencija za komunikacije
13. Agencija za unapređenje stranih investicija
14. Centar za uklanjanje mina
15. Centralna banka
16. Agencija za statistiku
17. Direkcija za koordinaciju policijskih tijela
18. Direkcija za evropske integracije
19. Radio-televizija BiH
20. Elektroprenos a. d., Banja Luka

Federacija BiH

1. Ministarstvo unutrašnjih poslova
2. Ministarstvo finansija
3. Ministarstvo prometa i komunikacija
4. Ministarstvo zdravlja
5. Ministarstvo raseljenih osoba i izbjeglica
6. Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva

7. Ministarstvo energije, rudarstva i industrije
8. Ministarstvo pravde
9. Služba za zajedničke poslove i tijela Vlade FBiH
10. Federalna uprava policije
11. Federalna uprava civilne zaštite
12. Zavod za javno zdravstvo
13. Federalna direkcija robnih rezervi
14. Porezna uprava
15. Sudska policija
16. Federalni zavod za statistiku
17. Federalni zavod za zapošljavanje
18. Federalni zavod za penzijsko i invalidsko osiguranje
19. Zavod zdravstvenog osiguranja i reosiguranja
20. JP „Autoceste FBiH“ d. o. o., Mostar
21. JP „Ceste FBiH“ d. o. o., Sarajevo
22. JP „Elektroprivreda BiH“ d. d., Sarajevo
23. BH Telecom d. d., Sarajevo
24. JP „Željeznice Federacije BiH“ d. o. o., Sarajevo
25. JP „Elektroprivreda HHZHB“ d. d., Mostar
26. Hrvatske telekomunikacije d. d., Mostar
27. Hrvatska pošta d. o. o., Mostar
28. JP „BH Pošta“ d. o. o., Sarajevo
29. BH-GAS d. o. o., Sarajevo
30. Radio-televizija Federacije Bosne i Hercegovine

Republika Srpska

1. Ministarstvo unutrašnjih poslova
2. Ministarstvo finansija
3. Ministarstvo saobraćaja i veza
4. Ministarstvo zdravlja
5. Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede
6. Ministarstvo pravde
7. Ministarstvo za izbjeglice i raseljena lica
8. Ministarstvo prosvjete i kulture
9. Ministarstvo industrije, energetike i rudarstva
10. Služba za zajedničke poslove Vlade RS
11. Republička agencija za razvoj malih i srednjih preduzeća

12. Poreska uprava
13. Fond zdravstvenog osiguranja RS
14. Agencija za bankarstvo RS
15. Republička uprava civilne zaštite
16. Republički zavod za statistiku
17. Institut za javno zdravstvo RS
18. Agencija za državnu upravu
19. Univerzitetski klinički centar RS
20. JP „Robne rezerve RS“
21. JP „Autoputevi RS“ d. o. o., Banja Luka
22. JP „Putevi Republike Srpske“ d. o. o., Banja Luka
23. Mješoviti holding „Elektroprivreda Republike Srpske“ a. d., Trebinje
24. JP „Šume Republike Srpske“ a. d., Sokolac
25. Željeznice Republike Srpske a. d., Doboj
26. Preduzeće za poštanski saobraćaj Republike Srpske a. d., Banja Luka
27. JP „Radio-televizija Republike Srpske“

Brčko Distrikt

1. Vlada Brčko Distrikta – sva odjeljenja
2. Fond zdravstvenog osiguranja Brčko Distrikta
3. JZU „Zdravstveni centar Brčko“
4. JP „Komunalno Brčko“ d. o. o., Brčko

Unsko-sanski kanton

1. Ministarstvo obrazovanja, nauke, kulture i sporta
2. Ministarstvo zdravstva i socijalne politike
3. Ministarstvo unutrašnjih poslova
4. JU „Direkcija regionalnih cesta Unsko-sanskog kantona“
5. SPD „Unsko-sanske šume“ d. o. o., Bosanska Krupa
6. Zavod zdravstvenog osiguranja Unsko-sanskog kantona, Bihać

Posavski kanton

1. Ministarstvo prosvjete, znanosti, kulture i sporta
2. Ministarstvo zdravstva, rada i socijalne politike
3. Ministarstvo unutarnjih poslova
4. Ministarstvo prometa, veza, turizma i zaštite okoliša
5. Uprava za šumarstvo – Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva
Vlade Županije Posavske
6. Zavod zdravstvenog osiguranja Županije Posavske

Tuzlanski kanton

1. Ministarstvo obrazovanja, nauke, kulture i sporta
2. Ministarstvo zdravstva
3. Ministarstvo unutrašnjih poslova
4. JU „Direkcija regionalnih cesta Tuzlanskog kantona“
5. JP „Šume Tuzlanskog kantona“ d. d., Kladanj
6. Zavod zdravstvenog osiguranja Tuzlanskog kantona
7. JZU „Univerzitetski klinički centar Tuzla“

Zeničko-dobojski kanton

1. Ministarstvo za obrazovanje, nauku, kulturu i sport
2. Ministarstvo zdravstva
3. Ministarstvo unutrašnjih poslova
4. Kantonalna direkcija za ceste
5. JP „Šumsko-privredno društvo Zeničko-dobojskog kantona“ d. o. o., Zavidovići
6. Zavod zdravstvenog osiguranja Zeničko-dobojskog kantona

Bosansko-podrinjski kanton

1. Ministarstvo za obrazovanje, mlade, nauku, kulturu i sport
2. Ministarstvo za socijalnu politiku, zdravstvo, raseljena lica i izbjeglice
3. Ministarstvo za unutrašnje poslove
4. Kantonalna direkcija za ceste

5. JP „Bosansko-podrinjske šume“ d. o. o., Goražde
6. JU „Kantonalni zavod za zdravstveno osiguranje BPK“, Goražde

Srednjobosanski kanton

1. Ministarstvo obrazovanja, nauke, kulture i sporta
2. Ministarstvo zdravstva i socijalne politike
3. Ministarstvo unutrašnjih poslova
4. Kantonalna direkcija za ceste
5. Šumskoprivredno društvo „Srednjobosanske šume“ d. o. o., Donji Vakuf
6. Zavod za zdravstveno osiguranje SBK

Hercegovačko-neretvanski kanton

1. Ministarstvo obrazovanja, nauke, kulture i sporta
2. Ministarstvo zdravstva, rada i socijalne zaštite
3. Ministarstvo unutrašnjih poslova
4. Uprava za ceste Ministarstva prometa i veza HNK
5. JP „Šumsko gospodarsko društvo Šume Hercegovačko-neretvanske“ d. o. o., Mostar
6. Zavod zdravstvenog osiguranja HNK
7. Sveučilišna klinička bolnica Mostar

Zapadnohercegovački kanton

1. Ministarstvo obrazovanja, znanosti, kulture i sporta
2. Ministarstvo zdravstva, rada i socijalne skrbi
3. Ministarstvo unutarnjih poslova
4. Javna ustanova „Ceste Županije Zapadnohercegovačke“
5. Šumsko-gospodarsko društvo Županije Zapadnohercegovačke d. o. o., Posušje
6. Zavod za zdravstveno osiguranje Županije Zapadnohercegovačke

Kanton Sarajevo

1. Ministarstvo za obrazovanje, nauku i mlade
2. Ministarstvo zdravstva
3. Ministarstvo unutrašnjih poslova
4. Direkcije za puteve Kantona Sarajevo
5. KJP „Sarajevo-šume“ d. o. o., Sarajevo
6. Zavod zdravstvenog osiguranja Kantona Sarajevo
7. JKJP „Gradski saobraćaj“ d. o. o., Sarajevo
8. KJP „ZOI 84 Olimpijski centar Sarajevo“ d. o. o., Sarajevo
9. JKJP „Vodovod i kanalizacija“ d. o. o., Sarajevo
10. JKJP „Toplane – Sarajevo“ d. o. o., Sarajevo
11. JKJP „RAD“ d. o. o., Sarajevo
12. JU „Djeca Sarajeva“, Sarajevo

Hercegbosanska županija

1. Ministarstvo znanosti, prosvjete, kulture i sporta
2. Ministarstvo rada, zdravstva, socijalne skrbi i prognanih
3. Ministarstvo unutarnjih poslova
4. Uprava za ceste Hercegbosanske Županije
5. Šumsko gospodarsko društvo „Hercegbosanske šume“ d. o. o., Kupres
6. Zavod za zdravstveno osiguranje Hercegbosanske Županije

Gradski nivo

1. Grad Mostar
2. Grad Široki Brijeg
3. Grad Zenica
4. Grad Tuzla
5. Grad Bihać
6. Grad Sarajevo
7. Grad Banja Luka
8. Grad Bijeljina
9. Grad Trebinje
10. Grad Doboј

11. Grad Prijedor
12. Grad Istočno Sarajevo

Opštinski nivo

1. Općina Živinice
2. Općina Centar Sarajevo
3. Općina Konjic
4. Općina Cazin
5. Općina Čapljina
6. Općina Travnik
7. Opština Laktaši
8. Opština Kotor Varoš
9. Opština Teslić
10. Opština Prnjavor
11. Opština Gacko
12. Opština Pale

Prilog broj 2 – Kriterijumi razvrstavanja

Prilog broj 1 – Kriterijumi razvrstavanja

1. Klasifikacija ugovornih organa

Na osnovu izvršenog monitoringa integriteta, ugovorni organi se klasifikuju kao:

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

2. Kriterijumi za klasifikaciju su sljedeći:

Klasifikacija ugovornih organa prema gore utvrđenim obrascima, vrši se u skladu sa sljedećim kriterijumima:

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

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

658.71:351.941

ДРАГАНИЋ, Александар

Integritet ugovornih organa u javnim nabavkama : Dometi Ex Post monitoringa / [autori Aleksandar Draganić, Bojan Kovačević]. - Banja Luka : Agencija za razvoj preduzeća Eda, 2018 (Banja Luka : Grafid). - 55 str. : ilustr. ; 24 cm

Podatak o autoru preuzet iz kolofona. - Tiraž 300. - Napomene uz tekst.

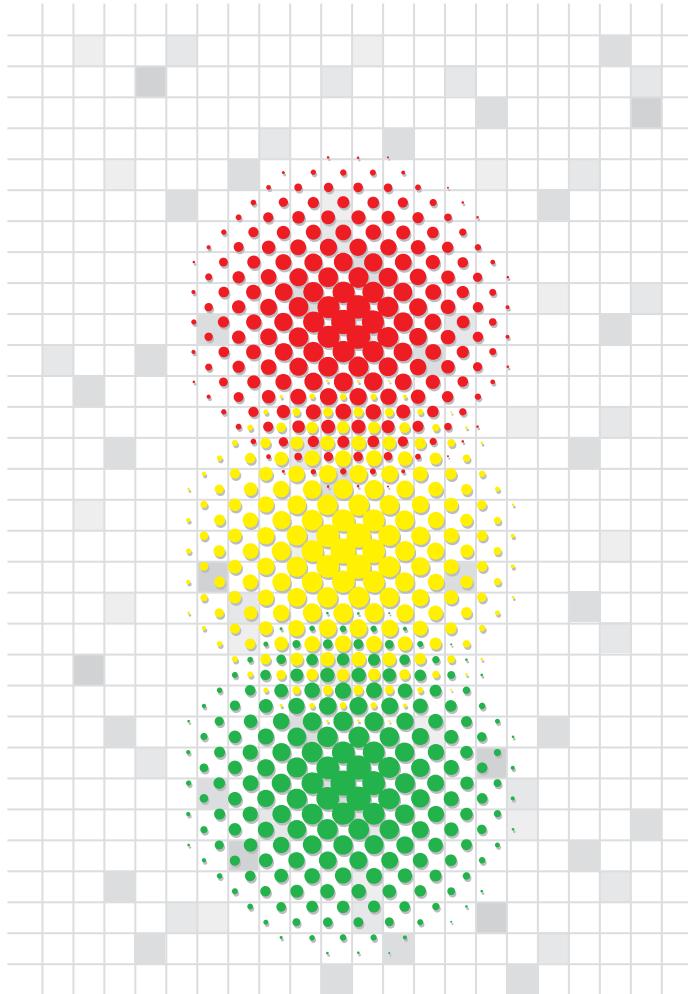
ISBN 7

1. Ковачевић, Бојан [аутор]

COBISS.RS-ID 7253016



9 789995 553197



www.edabl.org

