



Open
Society Fund
Bosnia & Herzegovina



Fond
otvoreno društvo
Bosna i Hercegovina



Centar
za
razvoj
neprofitnog
sektora

Regionalna konferencija KA EFIKASNIM JAVNIM NABAVKAMA NA ZAPADNOM BALKANU

28. novembar 2013, Beograd, Srbija



- Pravni okvir javnih nabavki u BiH daje mogućnost uspostavljanja jedinstvenog tržišta javnih nabavki, jedinstvenog ekonomskog prostora, jedinstvene administracije u oblasti javnih nabavki, i stvara pretpostavke za uključivanje Bosne i Hercegovine u jedinstveno europsko tržište.
- Ipak, Zakon o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine (u nastavku: ZJN BiH) i vezani provedbeni podzakonski propisi, se nisu redovno harmonizirali i unaprijeđivali u skladu sa brojnim nedostacima i praktičnim problemima uočenim u njegovoj devetogodišnjoj implementaciji na terenu, kao ni u skladu sa direktivama i pravnom stečevinom EU.

Osnovne nomotehnicke zamjerke i nedostaci ZJN BiH:

- Velika nepreglednost odredaba ZJN BiH;
- Potpuna neprilagođenost terminologije ZJN BiH;
- Nejasna ili nedovoljna definisanost pojedinih odredaba ZJN BiH, i/ili nepreciznost pojedinih članova;
- Nedovoljno normirane obaveze ugovornih organa;
- Nedorečenost odredbi koje se odnose na povećanje transparentnosti i sprečavanje zloupotreba i korupcije u javnim nabavkama;
- Neuspostavljanje kontrolnih mehanizama u toku postupaka javnih nabavki, ali i po zaključivanju konačnog ugovora o javnim nabavkama;
- Nedovoljna obuhvatnost kaznenim odredbama, nepostojanje jasne veze kaznenih odredbi sa konkretnim članovima na koje se odnose, te potpuno neprimjerena visina novčanih kazni za najodgovornije u ugovornom organu i ponuđaču.

Praktični problemi implementacije ZJN BiH:

- nepotrebno detaljni zahtjevi koji se odnose na kvalifikaciju kandidata odnosno ponuđača i njihovo kruto tumačenje;
- nejasno, a često i dvosmisleno definisanje tenderske dokumentacije;
- naplaćivanje tenderske dokumentacije ponuđačima;
- izbjegavanje provođenja otvorenog ili ograničenog postupka javne nabavke;
- ponavljanje postupaka kada se primi manje od 3 ponude ili zahtjeva za učešće;
- rijetko korištenje okvirnih sporazuma zbog nepostojanje evidentnih prednosti njihovih korištenja u odnosu na redovne ugovore;
- nepotrebno ograničenje nabavki putem direktnog sporazuma od 10% u odnosu na ukupan budžet nabavki;

Praktični problemi implementacije ZJN BiH:

- prečesto korištenje pregovaračkog postupka bez objave obavještenja jer odredbama ZJN BiH nisu od nabavke izuzeti oni ugovor za koje u BiH ne postoji tržište;
- previše dugi rokovi koji se primjenjuju u otvorenom, ograničenom i pregovaračkom postupku sa objavom obavještenja za nabavke koje su ispod međunarodnih vrijednosnih razreda;
- nedovoljno osposobljene komisije za javne nabavke kod ugovornih organa i nepostojanja obaveznog certifikovanja službenika u komisijama;
- interne kontrole unutar ugovornih organa ne prate realizaciju ugovora, iako se sve slabosti provedenog postupka javne nabavke upravo ogledaju u realizaciji ugovora.

Bosna i Hercegovina jedina zemlja u regiji koja u svojim propisima o javnim nabavkama nema implementirane aktuelne EU Direktive:

- Direktiva EU Parlamenta i Vijeća broj 2004/17/EC, od 31.03.2004.,
- Direktiva EU Parlamenta i Vijeća broj 2004/18/EC, od 31.03.2004.,
- Direktiva EU Parlamenta i Vijeća broj 2007/66/EC, od 11.12.2007., i
- Direktiva EU Parlamenta i Vijeća broj 2009/81/EC, od 13.05.2009.

Analiza pojedinih institucija i organizacija u vezi sa institucionalnim okvirom za provođenje javnih nabavki u BiH, ukazuje prvenstveno na:

- Nedovoljne kapacitete centralnih institucija za implementaciju ZJN BiH, odnosno Agencije za javne nabavke BiH (u nastavku: AJN) i Ureda za razmatranje žalbi BiH (u nastavku: URŽ), naročito kada se radi o monitoring aktivnostima AJN BiH, te transparentnosti rada URŽ BiH;
- Identifikovana je i potreba za boljom koordinacijom između ovih centralnih institucija, ali i ostalih aktera javnih nabavki u BiH; i
- Nedostatak političke volje za unapređenje stanja u ovoj oblasti.

Konkretni problemi identifikovani institucionalnom analizom:

- Iako je Savjet ministara BiH odgovoran za rad AJN stiče se utisak da se ne posvećuje dovoljno pažnje rezultatima koje ova institucija ostvaruje;
- AJN ima problema sa nedovoljnim kapacitetima za provođenje svih poslova definisanih zakonom;
- AJN je na sebe preuzela obje funkcije – funkciju donosioca politike i funkciju njene implementacije, što je nespojivo sa konceptom „kreiranja politika“ u EU kontekstu koji insistira na razdvajanju ove dvije funkcije;
- URŽ bi trebao da ima više „operativne nezavisnosti“ u vezi sa rezultatima vlastitog rada;
- URŽ nema dovoljno kapaciteta i resursa za vršenje poslova predviđenih zakonom (rješavanje žalbi, objava rješenja, itd.).

Konkretni problemi identifikovani institucionalnom analizom:

- Politika plata u okviru AJN i URŽ BiH nije stimulativna u odnosu na rezultate rada i odgovornosti, i obrnuto;
- Sud Bosne i Hercegovine ima probleme sa rješavanjem u trećestepenom postupku po osnovu podnesenih žalbi i neophodno je razmatranje pitanja dodatnog proširenja postojećih kapaciteta Upravnog odjeljenja, te mogućnosti da se pitanjima žalbi na javne nabavke da veći značaj;
- Parlamentarna skupština BiH, putem komisija za budžet i finansije, ne pridaje dovoljan značaj izvještajima o radu URŽ te evidentnim problemima u okviru primjene ZJN BiH;
- Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije još uvijek nema adekvatan odgovor na ukazane nepravilnosti i potencijalne “izvore korupcije” kada se govori o primjeni ZJN BiH;

Konkretni problemi identifikovani institucionalnom analizom:

- Delegacija Europske unije u BiH ima dosta pasivnu ulogu kada je u pitanju “korupcija u javnim nabavkama”, i kroz svoje izvještaje uglavnom daje fokus usklađenosti legislative sa EU direktivama;
- Konkurencijsko vijeće BiH uopšte ne razmatra probleme sa kojima se suočavaju poslovni subjekti u vezi primjene ZJN BiH;
- Nalazi nevladinih organizacija se uopšte ne uzimaju u obzir od strane donosilaca odluka;
- Primjetne su određene donatorske inicijative za unaprijeđenje sistema javnih nabavki u BiH, koje ostaju bez adekvatnog odgovora od strane institucija vlasti.

Konačan zaključak analiza legislativnog i institucionalnog okvira:

- Pristupiti izradi potpuno novog Zakona o javnim nabavkama BiH;
- Kodifikacija novih normi, odnosno uspostavljanje novog jedinstvenog sistema javnih nabavki u Bosni i Hercegovini treba da počiva na uočenim nepravilnostima i manjkavostima postojećeg normativnog i institucionalnog okvira, te njihove praktične primjene.
- Novi legislativni proces zahtijeva punu transparentnost i otvorenost, jasno razumijevanje problema i čvrstu posvećenost svih zainteresiranih aktera, od NVO do Parlamentarne skupštine BiH.

- U 2012. godini utrošeno preko 323 miliona eura - skoro 23% državnog budžeta
- Ubjedljivo najviše, preko 274 miliona u otvorenom postupku nabavke roba, usluga i radova
- Prosječan broj ponuda po tenderu 4,09

Nadležni organi:

- Uprava za javne nabavke
- Državna komisija za kontrolu postupka javnih nabavki
- Uprava za inspekcijske poslove
- Upravni sud
- Parlament (posredno)

- Na papiru dobro, iako daleko od idealnog
- U praksi, problemi puno veći - kapaciteti za primjenu zakona i sama primjena zakona
- Konkretni slučajevi!

Pravni okvir i specifičnosti

- Zakon o javnim nabavkama koji je stupio na snagu 1. januara 2008. godine je usaglašen sa Direktivama EU
- Postoji nizak finansijski prag za primenu Zakona – postupak se sprovodi za svaku nabavku iznad 500 eura
- E-aukcija je obavezna za svaku javnu nabavku
- Ukupna vrednost javnih nabavki u 2012. godini iznosi 920 miliona eura (12% BDP, 35% budžeta)
- Vrednosna struktura javnih nabavki: otvoreni postupci 67%; pregovaranje sa objavljivanjem javnog poziva 10%; pregovaranje bez objavljivanja javnog poziva 8%; male nabavke 8% i drugi postupci 7%.

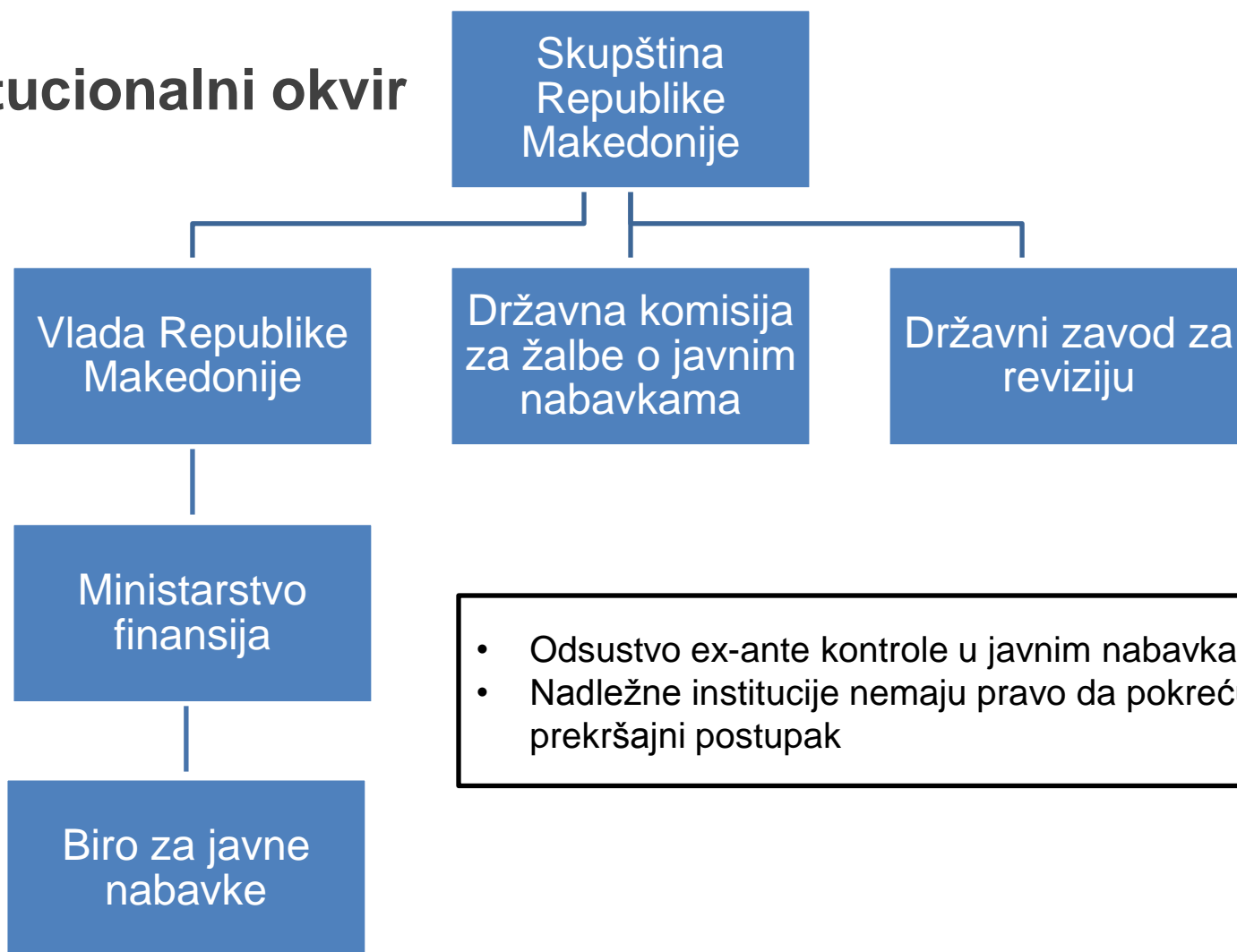
Pravni okvir i specifičnosti

- Prosečan broj ponuđača na tenderima je 4
- Dominantno se koristi kriterijum najniže cene koji će od 2014. godine biti i obavezujući
- Zakon ne omogućava pozitivnu diskriminaciju domaćih ponuđača
- Pravo na aneks ugovara do 30% od osnovnog ugovara
- Široke zakonske mogućnosti za poništenje postupka za javne nabavke (udeo poništenih u odnosu na ukupno otpočete postupake: 2011. godine – 21% i 2012. godine – 24%)

Pravni okvir i specifičnosti

- Elektronski sistem za javne nabavke (ESJN) je jedinstven kompjuterizovani sistem u zemlji na kojem je registrovano 1300 naručilaca i preko 6000 ponuđača
- Transparentnost u javnim nabavkama se poistovećuje sa objavama podataka na ESJN
- Postojanje crne liste za ponuđače: izricanje negativnih referenci sa zabranom za učešće u svim postupcima javnih nabavki od 1 do 5 godina

Institucionalni okvir



- Odsustvo ex-ante kontrole u javnim nabavkama
- Nadležne institucije nemaju pravo da pokreću prekršajni postupak

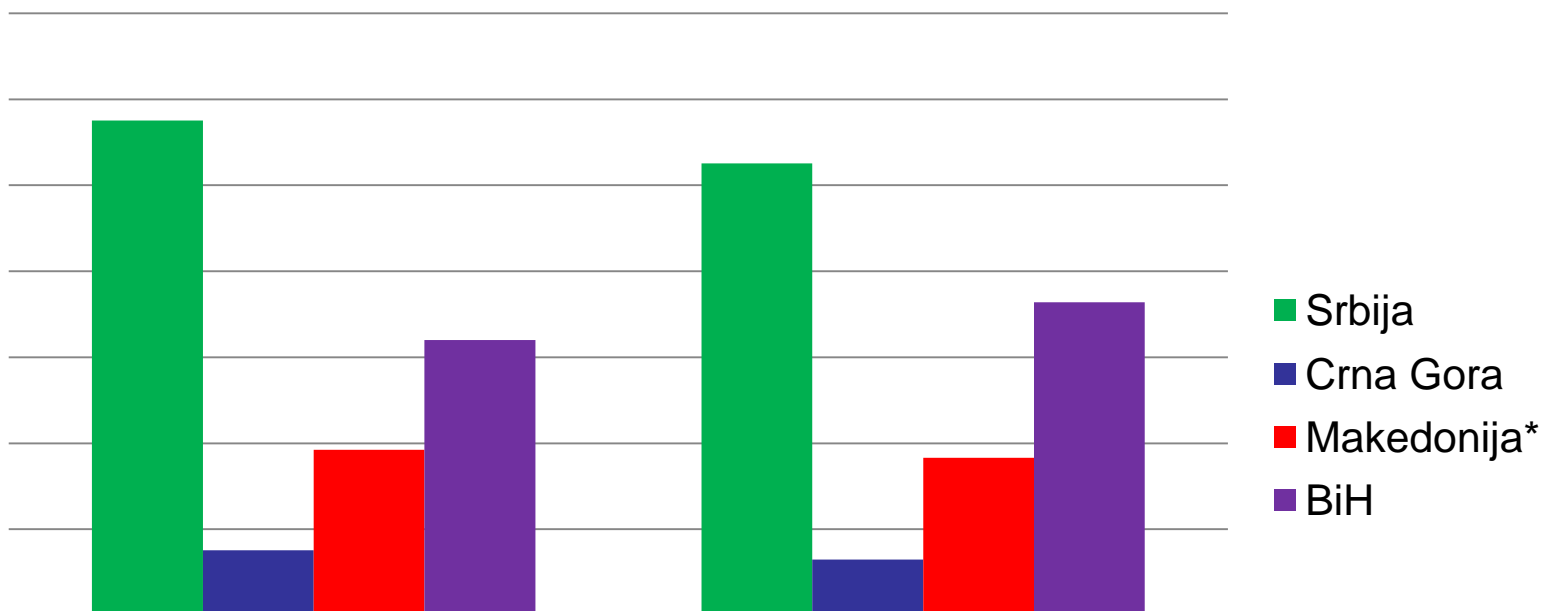
Vrednost javnih nabavki

- Ukupna vrednost javnih nabavki u poslednje dve godine iznosi 590.669.888.000 (293.324.810 hiljada u 2011. i 297.345.078 hiljada u 2012.godini)
- Prosečna vrednost ugovora (u EUR) iznosila je bilzu 26.000 evra u 2011, a preko 31.000 evra u 2012. godini.
- Učešće javnih preduzeća po godinama iznosi 60%, odnosno 69% (u ukupnoj vrednosti od skoro 176 mlrd dinara u 2011. godini, tj. približno 205 mlrd i dinara u 2012.)
- U 21%, odnosno 20% primenjen pregovarački postupak bez objavljivanja javnog poziva
- Uprava za javne nabavke utvrdila je nepravilnosti u vrednosti od 2.878.202.134 dinara u 2011, i 8.439.937.183 dinara u 2012. godini

Koraci ka efikasnijim i odgovornijim javnim nabavkama

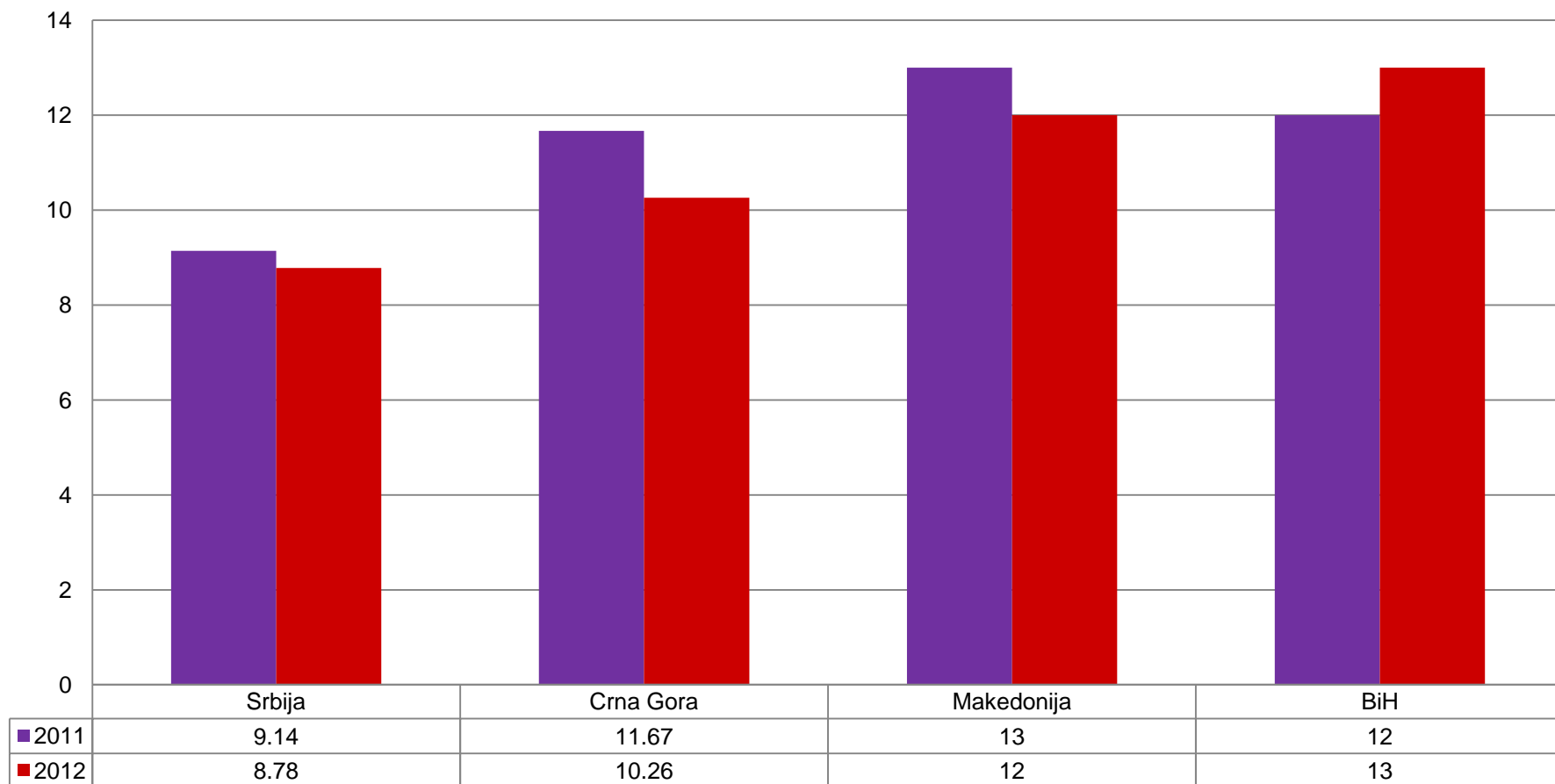
- Planiranje javnih nabavki
- Izuzeci od primene Zakona o javnim nabavkama
- Postupci javnih nabavki
- Veća transparentnost postupka
- Veća ovlašćenja i jača kontrolna uloga nadležnih institucija
- Kaznene odredbe

Ukupna godišnja vrednost javnih nabavki po zemljama (u evrima)

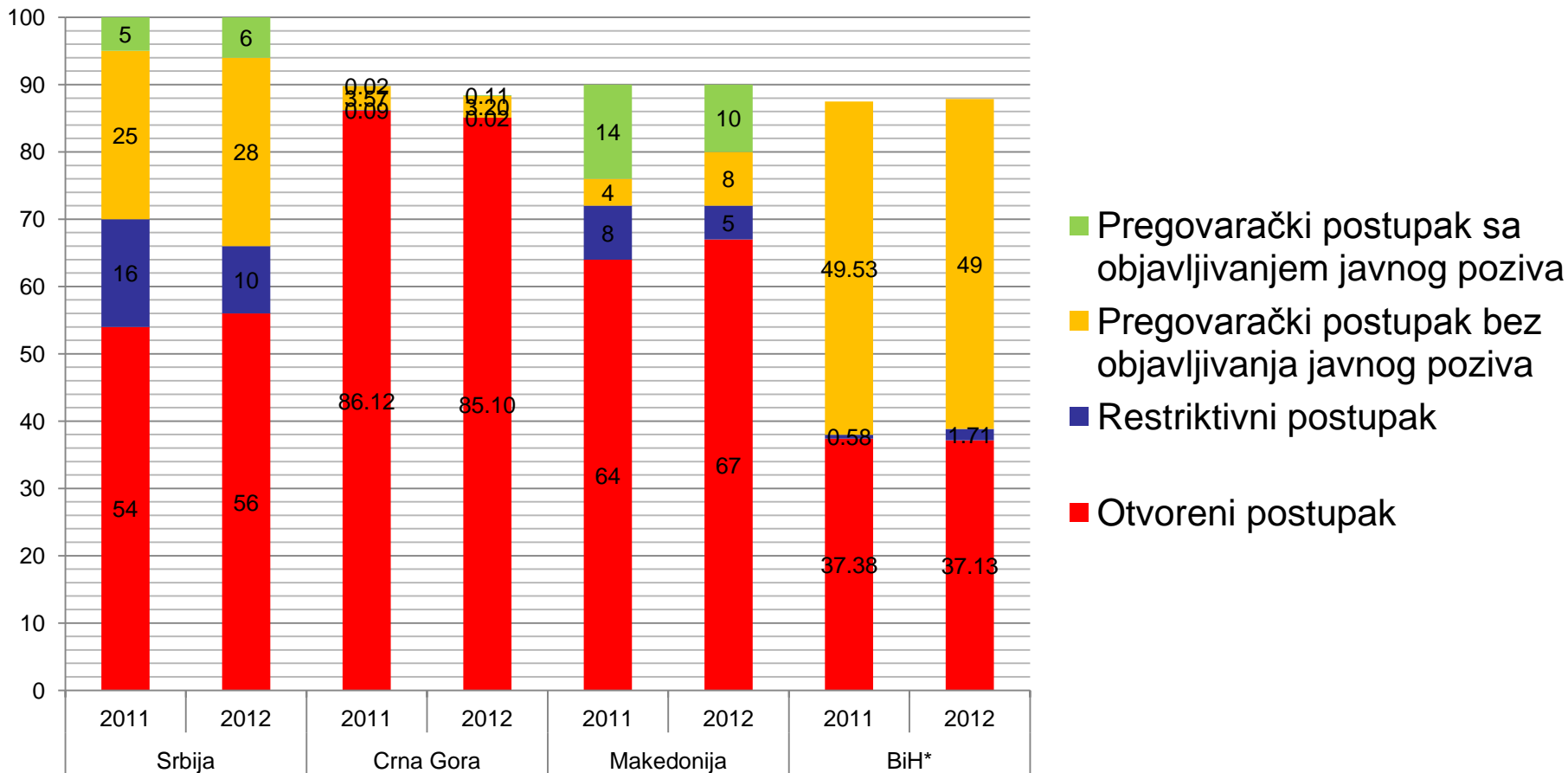


| | 2011 | 2012 |
|---------------|------------------|------------------|
| ■ Srbija | 2,877,143,795.98 | 2,628,348,607.80 |
| ■ Crna Gora | 377,260,094.38 | 323,155,258.90 |
| ■ Makedonija* | 962,323,704.00 | 916,476,088.00 |
| ■ BiH | 1,599,747,100.69 | 1,820,438,595.86 |

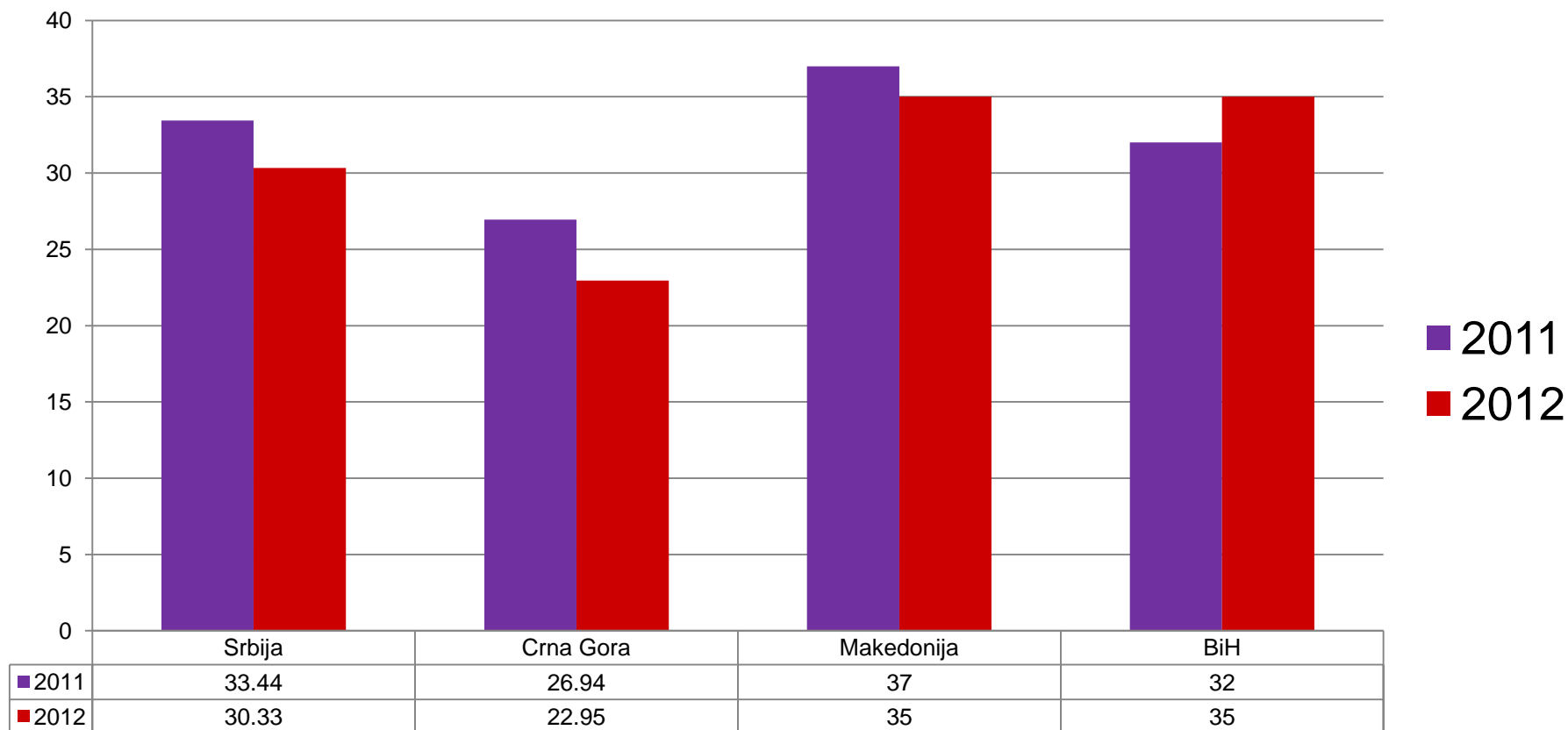
Godišnji udeo vrednosti javnih nabavki u BDP (u %)



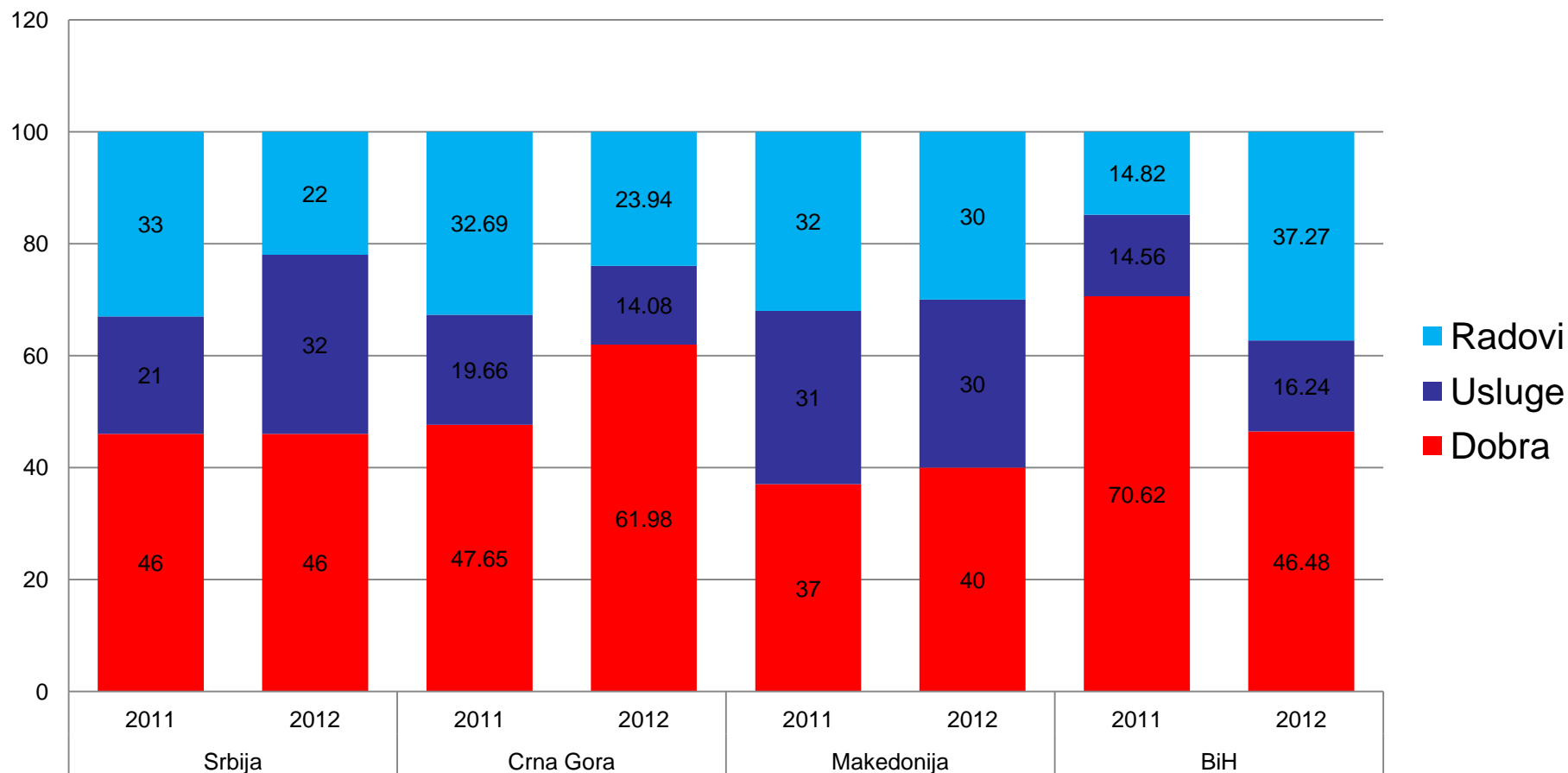
Vrednosna struktura javnih nabavki prema tipu primenjene procedure u %



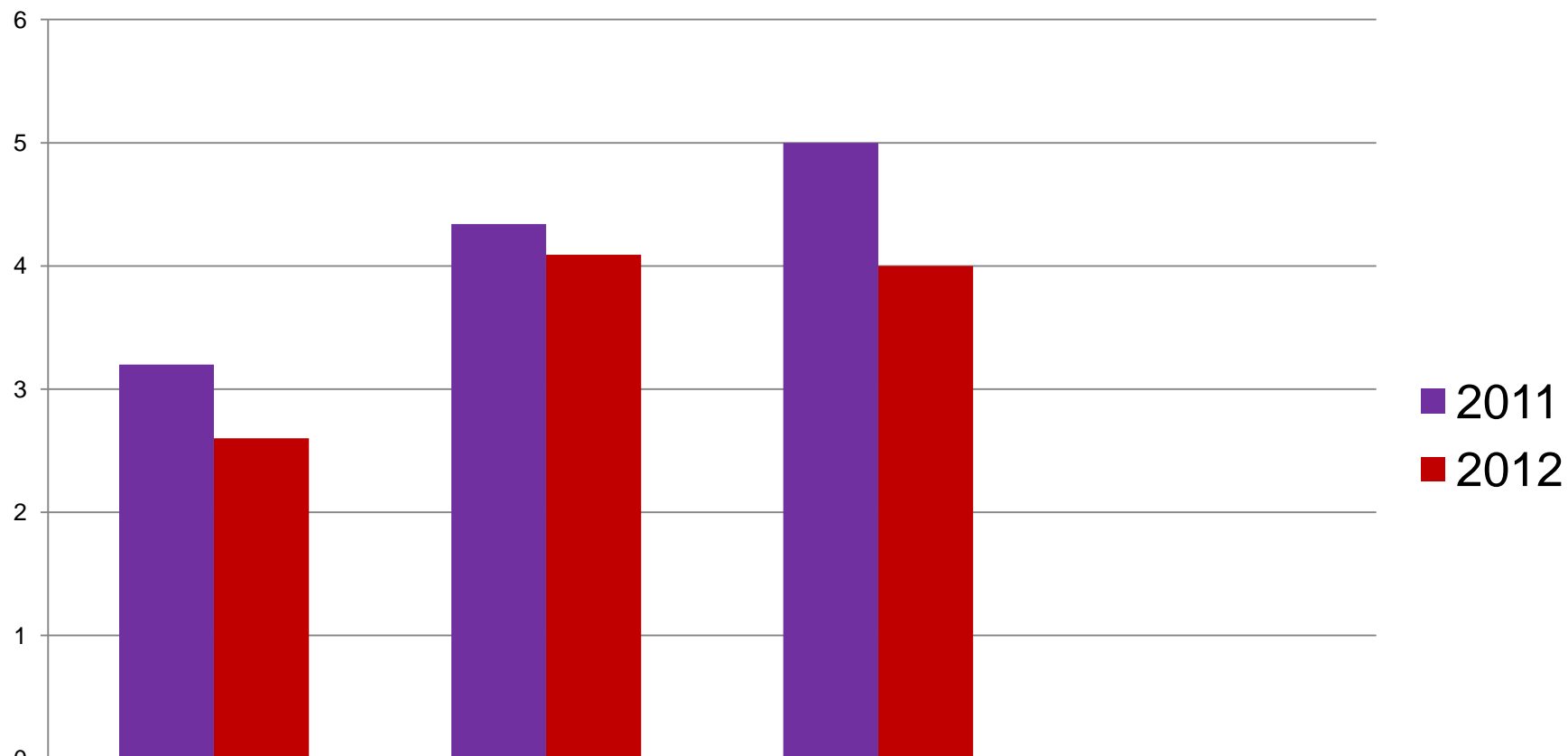
Godišnji udeo vrednosti javnih nabavki u budžetskim rashodima (u %)



Vrednosna struktura javnih nabavki prema vrsti predmeta nabavke



Prosečan broj ponuda po tenderu



■ 2011

■ 2012

Regionalni pristup

- Korupcija i sistem integriteta
- Evropska integracija

Rizici za pojavu korupcije

- Nedovoljna transparentnost i problemi u pristupu informacijama
- Sukob interesa
- Ugrožavanje konkurencije
- Manjak kapaciteta institucija i ugrožavanje njihove nezavisnosti
- Odsustvo strateškog i sistemskog pristupa

Uslovi evropske integracije

- Ispunjavanje formalnih standarda
- Ostvarivanje rezultata primene usklađenih propisa