

## KLJUČNI PROBLEMI U JAVNIM NABAVKAMA U BiH: ISKUSTVA PRIVREDNIH SUBJEKATA

**Autorica: Nermina Voloder**

Istraživanje koje je 2014. godine provela "Analitika" pokazalo je da se privredni sektor u Bosni i Hercegovini (BiH) suočava sa brojnim preprekama tokom učešća u postupcima javnih nabavki. Odgovori ispitanika ukazuju na to da se problemi javljaju u svim fazama procesa: tokom izrade tenderske dokumentacije, prikupljanja i ocjenjivanja ponuda, te u realizaciji ugovora. Većina ispitanika smatra da je korupcija prisutna u javnim nabavkama, te da je za dobijanje poslova u javnim nabavkama potrebno imati političke i lične veze. Pored toga, poslovna zajednica u velikoj mjeri nema povjerenja u sistem javnih nabavki, kao ni u mogućnost da će koruptivne radnje i neodgovorno trošenje javnih sredstava biti sankcionirani. Preovladava mišljenje da su kompanije prisiljene učestvovati u koruptivnim radnjama kako bi opstale na tržištu.

SAŽETAK

### 1. UVOD

Javne nabavke označavaju proces u kojem javni sektor nabavlja različite vrste roba, usluga i radova od privatnih kompanija. Ova djelatnost obuhvata sve nabavke neophodne za nesmetan rad javnih organa, od nabavke papira i olovaka do kompleksnih softverskih rješenja i skupih medicinskih aparata. S obzirom da se nabavke finansiraju novcem građana, institucije su dužne primjenjivati niz pravila koja garantiraju da će sredstva biti utrošena na racionalan i transparentan način, te u skladu sa javnim interesom. Cilj nabavki jeste dobiti najbolju vrijednost za novac, pa od funkcionalnog sistema javnih nabavki ne profitiraju samo javni organi i građani, već i privatne kompanije, kojima ugovori sa javnim sektorom predstavljaju

značajnu poslovnu priliku. Stoga, efikasno provođenje javnih nabavki uveliko zavisi od slobodnog tržišnog nadmetanja među privatnim kompanijama. Istovremeno, postojanje uvjeta za neometanu konkurenciju jedan je od važnih kriterija za članstvo u Evropskoj uniji, koja podrazumijeva zajednicu zemalja među kojima se odvija slobodno kretanje roba i usluga.<sup>1</sup>

Imajući u vidu navedeno, u BiH je 2004. godine donesen prvi Zakon o javnim nabavkama, kojim je propisana procedura provođenja postupaka javnih nabavki, te prava i odgovornosti svih aktera u tom procesu.<sup>2</sup> Ipak, tokom deset godina primjene pokazalo se da zakon ima brojne slabosti, jer prije svega nije uspio osigurati mehanizme kojima bi se spriječile nepravilnosti i zloupotrebe, česte u javnim nabavkama



Ovaj projekt finansira  
Evropska unija.



British Embassy  
Sarajevo

Ovaj projekt sufinansira  
Vlada Velike Britanije.

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

<sup>1</sup> Representatives of Belgium, the Federal Republic of Germany, France, Italy, Luxembourg and the Netherlands, Treaty establishing the European Economic Community (Rim: 25. 3. 1957).

<sup>2</sup> "Zakon o javnim nabavkama BiH", *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* 49/04, 19/05, 52/05, 8/06, 24/06, 70/06, 12/09 i 60/10.

u BiH.<sup>3</sup> Uz pretpostavku da se manjkavosti u sistemu javnih nabavki mogu odraziti na poslovanje privatnih kompanija, Centar za društvena istraživanja “Analitika” je 2014. godine proveo istraživanje kako bi se identificirale ključne prepreke sa kojima se privredni sektor suočava u postupcima javnih nabavki u BiH. Istraživanje je uključivalo predstavnike bosanskohercegovačkih privatnih kompanija različitih veličina i iz različitih privrednih grana, a koje su imale iskustvo učešća u postupcima javnih nabavki.<sup>4</sup> Istraživanje je obuhvatilo brojne aspekte javnih nabavki kao što su, između ostalog: kriteriji za selekciju kandidata i bodovanje ponuda, tehničke specifikacije, vrste postupaka, cijene tenderske dokumentacije, pravna zaštita ponuđača, kontrola realizacije ugovora, ali i pitanja kao što su percepcija stepena korupcije i povjerenje u sistem javnih nabavki.

Važno je naglasiti da je istraživanje provedeno dok je na snazi bio Zakon o javnim nabavkama iz 2004. godine, prije negoli je u novembru 2014. godine zamijenjen novim. U tom kontekstu, rezultati ovog istraživanja daju uvid u stanje javnih nabavki u BiH tokom deset godina primjene starog zakona iz ove oblasti, te mogu poslužiti kao referentna tačka za procjenu efekata novog Zakona o javnim nabavkama.

U ovom sažetku nalaze se ključni rezultati iz istraživanja<sup>5</sup>, predstavljeni prema ključnim fazama ciklusa javnih nabavki, koje uključuju predtendersku fazu (definiranje kriterija za kvalifikaciju ponuđača i dodjelu ugovora, te izbor vrste postupka), tendersku fazu (objava obavještenja o javnoj nabavci, prikupljanje i evaluacija ponuda, dodjela ugovora, te žalbeni postupak) i posttendersku fazu (realizacija ugovora o javnoj nabavci). Rezultati istraživanja o korupciji predstavljeni su u posebnom poglavlju, dok se u zaključku sumiraju ključni rezultati i okvirne preporuke.

## 2. REZULTATI ISTRAŽIVANJA: PROBLEMI JAVNIH NABAVKI U BiH IZ PERSPEKTIVE PRIVREDNIH SUBJEKATA

### 2.1. Predtenderska faza

U okviru pripreme postupka javne nabavke, ugovorni organi odlučuju koju vrstu robe, usluga i radova namjeravaju nabaviti, koje su tehničke karakteristike predmeta javne nabavke, a koji kriteriji na osnovu kojih će se ocjenjivati ponuđači i njihove ponude. Zakon o javnim nabavkama BiH definirao je proceduru i osnovne principe kojih se ugovorni organi moraju pridržavati prilikom pripreme postupka, sa

<sup>3</sup> Pogledati npr.: Agencija za javne nabavke BiH, Izvještaj o monitoringu postupaka javnih nabavki u 2012. godini (Sarajevo: Agencija za javne nabavke, 2013); Agencija za javne nabavke BiH, Izvještaj o monitoringu postupaka javnih nabavki u 2013. godini (Sarajevo: Agencija za javne nabavke, 2014); Ured za reviziju institucija BiH, Izvještaj o reviziji izvještaja o izvršenju budžeta institucija Bosne i Hercegovine za 2012. godinu (Sarajevo: Ured za reviziju institucija BiH, 2013); Ured za reviziju institucija BiH, Izvještaj o reviziji izvještaja o izvršenju budžeta institucija Bosne i Hercegovine za 2013. godinu (Sarajevo: Ured za reviziju institucija BiH, 2014); Fond otvoreno društvo, *Procjena rizika od korupcije u javnim nabavkama: Analiza stanja u Bosni i Hercegovini* (Sarajevo: Fond otvoreno društvo, 2013); Support for Improvement in Governance and Management (SIGMA), *Bosnia and Herzegovina: Public Procurement Assessment* (Sarajevo: SIGMA, 2012); Transparency International BiH, *Monitoring implementacije Zakona o javnim nabavkama BiH* (Banja Luka: Transparency International BiH, 2012); Transparency International BiH, *National Integrity System Assessment: Bosnia and Herzegovina 2013* (Banja Luka: Transparency International BiH, 2013).

<sup>4</sup> Za potrebe istraživanja provedene su dvije ankete među predstavnicima privatnih kompanija iz cijele BiH: jedna putem kompjuterski podržanog telefonskog anketiranja (CATI anketa) i druga metodom licem u lice (FtF anketa). CATI anketa provedena je na uzorku od slučajno izabranih 2500 privatnih preduzeća iz cijele BiH, reprezentativnom prema veličini preduzeća (prema broju zaposlenika) i njihovoj geografskoj pripadnosti. Cilj je bio identificirati udio preduzeća u ukupnom broju preduzeća koja su imala iskustvo učešća u javnim nabavkama prema njihovoj veličini i potom definirati reprezentativan uzorak preduzeća koja su imala iskustvo u javnim nabavkama za provođenje ankete licem u lice, koja je zatim i provedena na uzorku od 511 ispitanika.

<sup>5</sup> Policy brief se bazira na izvještaju pod nazivom “Mapiranje ključnih prepreka za ravnopravno učešće privrednih subjekata u javnim nabavkama u Bosni i Hercegovini, koji je 2015. godine objavio Centar za društvena istraživanja “Analitika”. Analitika - Centar za društvena istraživanja, *Mapiranje ključnih prepreka za ravnopravno učešće privrednih subjekata u javnim nabavkama u Bosni i Hercegovini* (Sarajevo: Analitika - Centar za društvena istraživanja, 2015).

posebnim fokusom na principe efikasnog trošenja javnih sredstava, transparentnosti, konkurencije i jednakog tretmana ponuđača.<sup>6</sup>

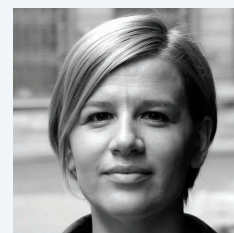
Ipak, odgovori ispitanika u istraživanju ukazuju na to da u praksi postoje određena odstupanja od osnovnih principa javnih nabavki. Iako su dvije trećine ispitanih odgovorili da su kvalifikacijski kriteriji uglavnom ili u potpunosti jasni i precizni, približan broj ispitanih (74,6%) također je naveo da kvalifikacijski kriteriji daju previše prostora ugovornim organima za subjektivnu procjenu i proizvoljno donošenje odluka. Rezultati istraživanja potencijalno ukazuju na to da zahtjevi za kvalifikaciju ponuđača nisu proporcionalni predmetu javne nabavke. Naime, 72,6% ispitanika je, na osnovu iskustva učešća u javnim nabavkama, ocijenilo da su kvalifikacijski kriteriji previše restriktivni, jer se insistira na formalnostima i traži više od minimuma uvjeta. Također, 70,1% ispitanih smatra da je uključivanje ponuđača u pripremu tenderske dokumentacije vrlo raširena ili donekle raširena pojava u javnim nabavkama u BiH.

Generalno govoreći, rizik od zloupotreba javlja se i prilikom izrade tehničkih specifikacija, putem kojih se određeni ponuđač može dovesti u povoljniji položaj u odnosu na druge kandidate. Iz rezultata istraživanja nazire se stav većine ispitanika da način na koji ugovorni organi definiraju tehničke specifikacije ima ograničavajući efekat na konkurenciju: 83,3% ispitanika smatra da je prilagođavanje specifikacija određenim preduzećima vrlo raširena ili donekle raširena pojava u javnim nabavkama u BiH. Istina, veći broj ispitanih (76,7%) slaže se sa tvrdnjom da

su tehničke specifikacije djelomično ili u potpunosti jasne i precizne, no 72,8%<sup>7</sup> njih također smatra da su tehničke specifikacije uglavnom restriktivne jer se insistira na formalnoj primjeni specifičnih standarda, iako postoje rješenja koja na jednak način mogu zadovoljiti postavljene zahtjeve.

U pripremnoj fazi, ugovorni organ također donosi odluku koju će vrstu postupka primjenjivati u konkretnoj javnoj nabavci. Upotreba otvorenog i ograničenog postupka preporučuje se u većini nabavki, dok se pod strogim uvjetima propisanim zakonom mogu koristiti i pregovarački postupak sa ili bez objave obavještenja.<sup>8</sup> Čak 81,6% ispitanih smatra da je zloupotreba pregovaračkih postupaka vrlo raširena ili donekle raširena praksa u javnim nabavkama u BiH. Mišljenje 71% ispitanih jeste da se u javnim nabavkama zloupotrebljavaju vanredne okolnosti kako bi se opravdalo korištenje hitnih ili postupaka koji ne dozvoljavaju konkurenciju.

U vezi s primjenom odgovarajućeg postupka, ugovornim organima zabranjeno je da dijele predmet nabavke kako bi se izbjegao otvoreni, a primijenio manje transparentan postupak.<sup>9</sup> U istraživanju, 65,6% ispitanika je odgovorilo da je dijeljenje predmeta nabavke na više dijelova s namjerom izbjegavanja primjene odgovarajućeg postupka vrlo raširena ili donekle raširena praksa u postupcima javnih nabavki u BiH. Dodatnu poteškoću za privredne subjekte može predstavljati i činjenica da ugovorni organ nije tačno procijenio vrijednost ugovora: 58,9% ispitanih smatra da je ovo vrlo raširena ili donekle raširena pojava u postupcima javnih nabavki u BiH (grafikon 2.1.).



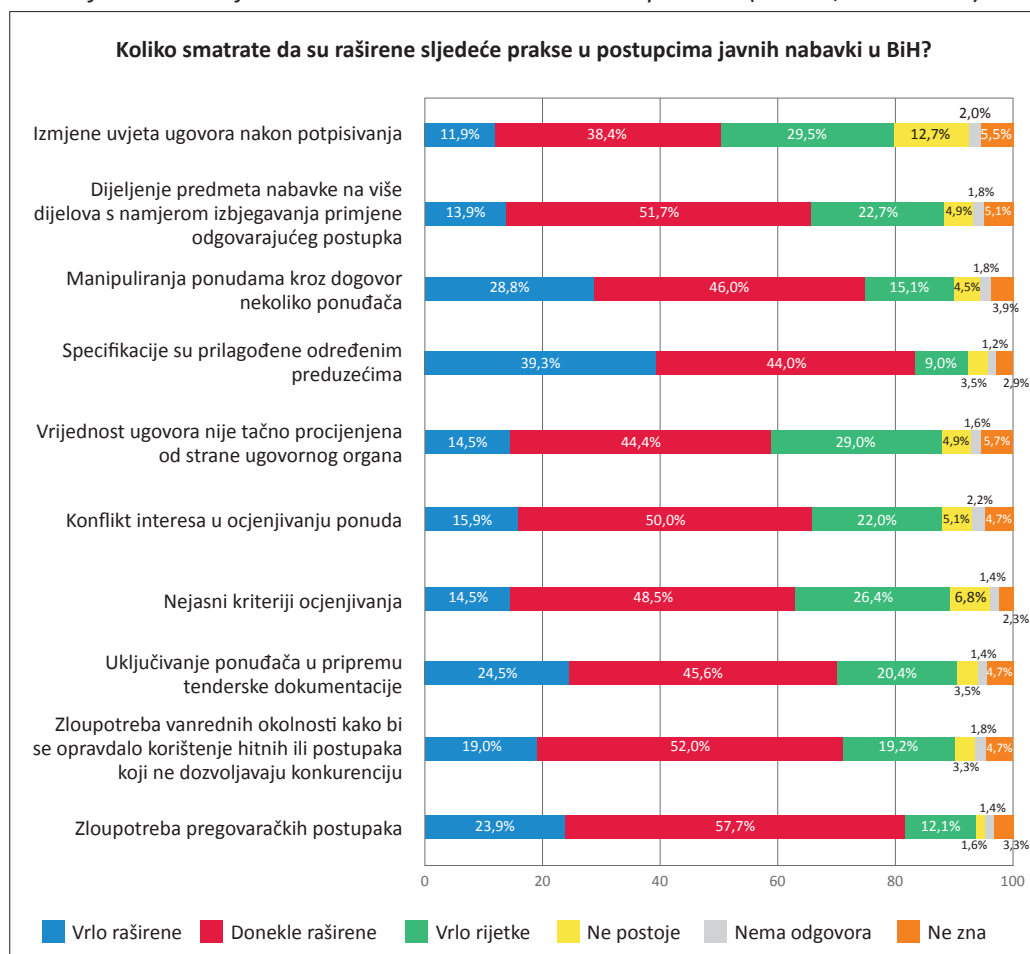
Nermina Voloder magistrirala je demokratiju i ljudska prava na postdiplomskom studiju koji zajednički provode Univerzitet u Sarajevu i Univerzitet u Bologni. Diplomirala je na Fakultetu političkih nauka u Sarajevu, na Odsjeku za novinarstvo. Od 2007. do 2012. godine radila je kao novinarka za nekoliko štampanih i online medija u Bosni i Hercegovini. Od 2014. godine radi u Centru za društvena istraživanja "Analitika" na poziciji projektnoga koordinatora i mlađeg istraživača.

<sup>6</sup> "Zakon o javnim nabavkama BiH".

<sup>7</sup> Rezultati se odnose na odgovore ispitanika na dva pitanja: jedno koje se odnosi na ocjenu jasnosti i preciznosti tehničkih specifikacija, a drugo koje se tiče restriktivnosti tehničkih specifikacija.

<sup>8</sup> "Zakon o javnim nabavkama BiH", član 11.

<sup>9</sup> Za nabavke manje vrijednosti, zakon je predvidio mogućnost korištenja konkurentskog zahtjeva, koji se primjenjuje za nabavke roba i usluga do 50.000 KM, te nabavku radova do 80.000 KM vrijednosti, dok se direktni sporazum može koristiti za nabavke do 6.000 KM. "Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama BiH", *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* 12/09, član 6.

Grafikon 2.1. Ocjena raširenosti različitih vrsta zloupotreba (N=511, FtF anketa)<sup>10</sup>

## 2.2. Tenderska faza

Glavne aktivnosti koje ugovorni organ provodi tokom tenderske faze podrazumijevaju objavljivanje poziva za nadmetanje, dostavljanje tenderske dokumentacije, te prikupljanje i ocjenjivanje ponuda u skladu sa uvjetima definiranim u predtenderskoj fazi. Ispitanici u okviru istraživanja (84,3%) smatraju da su obavještenja o javnim nabavkama uglavnom ili uvijek lako dostupna. Oni su odgovorili da se o javnim nabavkama najviše informiraju putem službenog glasnika (62,04%), zatim putem medija, uključujući novine i internetske portale (36,8%), putem službenog web-portala javnih nabavki (32,30%), te putem web-stranica ugovornih organa (28,8%).<sup>11</sup>

Potencijalni ponuđači, zainteresirani za učešće u određenoj javnoj nabavci, otkupljuju tendersku dokumentaciju uz plaćanje troškova kopiranja i dostave dokumentacije.<sup>12</sup> Naknade za otkup tenderske dokumentacije 36,8% ispitanika smatra korektnim budući da one odražavaju troškove umnožavanja. S druge strane, 33,3% ispitanika odgovorilo je da su naknade više nego što bi trebale biti, a stav 25% ispitanika jeste da su naknade neprimjereno visoke. Osim otkupa tenderske dokumentacije, dodatne troškove privatnim kompanijama iziskuje i dostavljanje dokaza kojima potvrđuju ličnu, ekonomsku, profesionalnu i/ili tehničku sposobnost za izvršenje ugovora. Od ukupno 511 ispitanika ankete licem u lice, 42,7% odgovorilo

<sup>10</sup> Grafikoni koji prikazuju rezultate istraživanja nalaze se u izvještaju Analitika - Centar za društvena istraživanja, *Mapiranje ključnih prepreka za ravnopravno učešće privrednih subjekata u javnim nabavkama u Bosni i Hercegovini*, kao i u priloženim aneksima izvještaja.

<sup>11</sup> Ispitanicima je ponuđena mogućnost davanja više odgovora na ovo pitanje, N=511.

<sup>12</sup> "Zakon o javnim nabavkama BiH", član 18, stav 4.

je da ih je podnošenje posljednje ponude, uključujući cijenu tenderske dokumentacije i prateće dokumentacije uz ponudu, a ne računajući eventualne garancije za ponudu, koštalo od 101 do 300 KM. Nešto manji procent ispitanih (23,7%) kazao je da je cijena podnošenja ponude iznosila do 100 KM, dok je 18,4% ispitanih potvrdilo da su za tendersku i prateću dokumentaciju platili od 301 do 500 KM. Od ukupnog broja ispitanih, samo 2,9% njih smatra da su troškovi prateće dokumentacije niski, dok je 48,5% ispitanih odgovorilo da su troškovi visoki, a 46,6% ispitanih je navelo da troškovi dostavljanja dokumentacije uz ponudu nisu ni visoki ni niski.

Od ispitanika je također traženo da, na osnovu svog iskustva učestvovanja u javnim nabavkama, ocijene rad ugovornog organa, odnosno konkursne komisije prilikom odabira najpovoljnijeg ponuđača. Mišljenja ispitanika bila su uglavnom podijeljena: 49,3% njih navelo je da se odluke o najboljem ponuđaču uvijek ili uglavnom donose na fer način, birajući najkonkurentniju ponudu u skladu sa javnim interesom, dok je 45,8% ispitanih navelo da se to rijetko ili nikada ne dešava. Također, 63% ispitanih odgovorilo je da su nejasni kriteriji ocjenjivanja vrlo raširena ili donekle raširena pojava u postupcima javnih nabavki u BiH (grafikon 2.1.).

Objektivno odlučivanje o najpovoljnijem ponuđaču može biti ugroženo ukoliko se bilo koji od učesnika u javnim nabavkama nalazi u sukobu interesa. S tim u vezi, indikativan je podatak da je 65,9% ispitanih odgovorilo da je sukob interesa u ocjenjivanju ponuda vrlo raširena ili donekle raširena pojava u javnim nabavkama u BiH.

Na konkurenciju u javnim nabavkama značajno mogu utjecati i sami ponuđači, posebno putem dogovaranja i kartelskog udruživanja, koji imaju za cilj podjelu tržišta i naizmjenično dobijanje ugovora.<sup>13</sup> Iz tog razloga, jedno od pitanja u istraživanju odnosilo se na moguće manipulacije ponuda u javnim nabavkama putem nedozvoljenog dogovaranja ponuđača, a rezultati su pokazali da čak 74,8% ispitanika smatra da je ova praksa vrlo raširena ili donekle raširena u BiH.

U sistemu javnih nabavki osigurano je pravo na žalbu ukoliko kandidat smatra da je ugovorni organ tokom postupka javne nabavke prekršio neku od odredaba zakona. S obzirom na to da su 2013. godine značajno povećane naknade za pokretanje žalbenog postupka sa 100 na 500 do 25.000 KM<sup>14</sup>, ispitanici u okviru ovog istraživanja izrazili su svoje mišljenje o propisanim iznosima: 30,5% smatra da su propisani iznosi previsoki, 19,4% da su naknade neophodne, a propisani iznosi adekvatni, dok je stav 38,4% ispitanih da naknade uopće ne treba da postoje. Ispitanici koji su imali iskustvo podnošenja žalbi Uredu za razmatranje žalbi također su ocijenili da ova institucija o žalbama nezadovoljnih ponuđača odlučuje blagovremeno (82,8%), transparentno (79,3%) i na fer način (67,5%).<sup>15</sup>

O žalbi kandidata u krajnjoj instanci odlučuje Sud BiH, i to u onim slučajevima kada se podnosilac žalbi ne slaže sa odlukom Ureda za razmatranje žalbi. Prema rezultatima ankete, najkraći postupak pred Sudom BiH u većini slučajeva riješen je u periodu do tri mjeseca. Najduži postupak, prema najviše odgovora ispitanika (34,8%), trajao

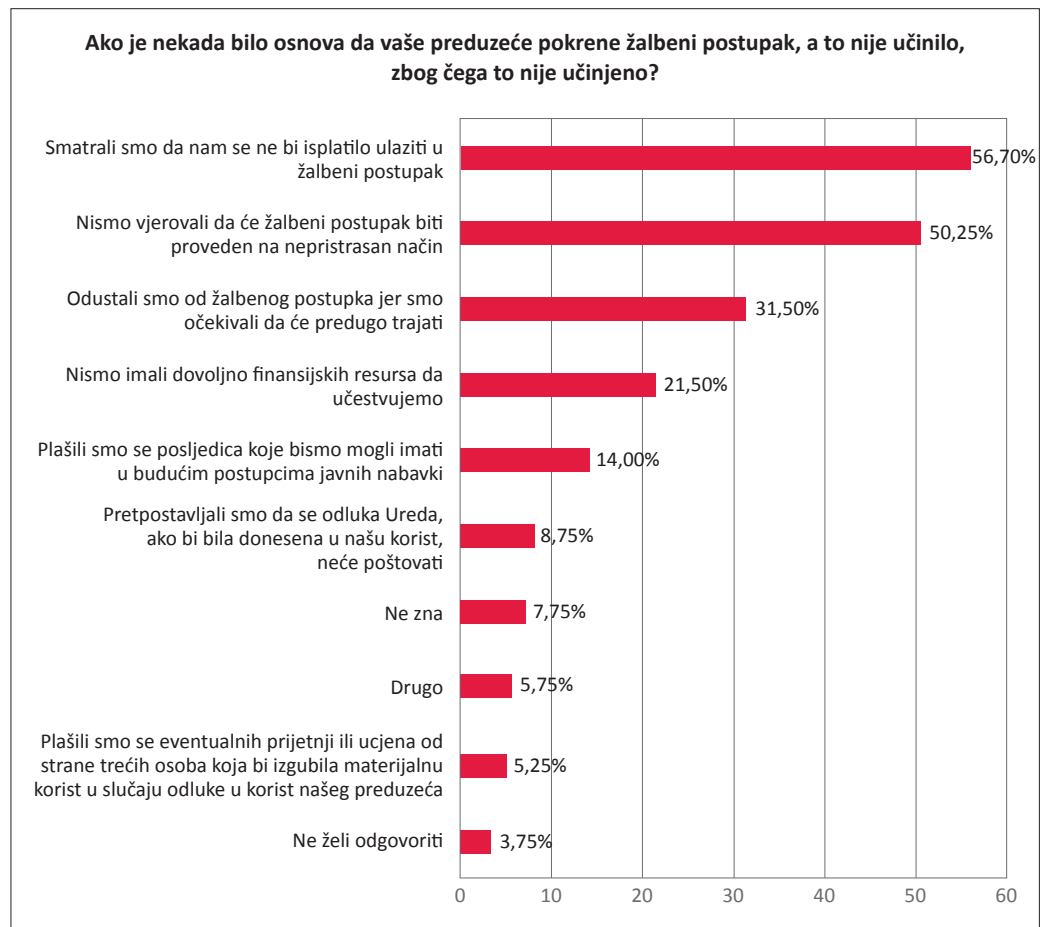
<sup>13</sup> Bundesbeschaffung i Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva Hrvatske, *Javnom nabavom protiv korupcije* (Beč: Bundesbeschaffung, 2008), str. 5.

<sup>14</sup> Prema izmjenama zakona, u zavisnosti od visine javne nabavke, naknade su iznosile od 500 KM do 25.000 KM. "Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama BiH", *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* 87/13, član 50b. Prema novom Zakonu o javnim nabavkama iz 2014. godine, iznosi su smanjeni i kreću se u rasponu od 500 do 10.000 KM. "Zakon o javnim nabavkama", *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* 39/14, član 108.

<sup>15</sup> Odgovor na pitanje dalo je 111 ispitanika ili 21,7% od ukupnog broja ispitanika u okviru FtF ankete koji su imali iskustvo sa žalbenim postupkom. Rezultati predstavljaju odgovore ispitanika na tri pitanja o efikasnosti rješavanja postupka: o rješavanju žalbi na blagovremen, transparentan i fer način.



Grafikon 2.2. Razlozi zbog kojih preduzeća nisu pokrenula žalbeni postupak (N=400, FtF anketa)



je od jedne do dvije godine. Također, 17,4% ispitanih potvrdilo je da je najduži postupak trajao dvije do tri godine, a isti procent ispitanih (17,4%) naveo je da je postupak pred Sudom trajao više od tri godine<sup>16</sup>.

Istraživanje je također pokazalo da među određenim brojem ispitanika postoji nepovjerenje u sistem pravne zaštite u javnim nabavkama u BiH. Naime, 77,5% ispitanika koji su anketirani nije imalo iskustva sa žalbenim postupkom, a upitani zašto nisu pokrenuli žalbeni postupak ako su imali osnova za to, čak 56,75% je odgovorilo da su smatrali da im se ne bi isplatilo ulaziti u žalbeni postupak, 50,25% je odgovorilo da nisu vjerovali da će postupak biti proveden na nepristrasan način, a

31,5% smatralo je da bi postupak predugo trajao<sup>17</sup> (grafikon 2.2.).

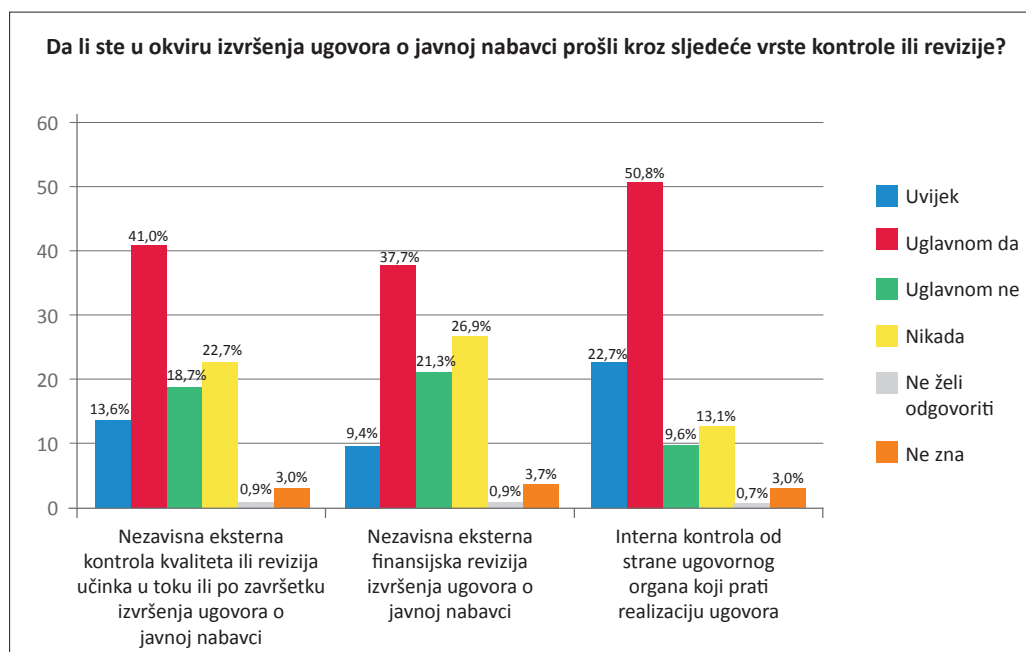
### 2.3. Posttenderska faza

Realizacija ugovora zaključenog na osnovu provedenog postupka javne nabavke predstavlja važan segment u javnim nabavkama, iako ova faza nije formalno regulirana legislativom iz javnih nabavki, već zakonima o obligacijskim odnosima. U ovoj fazi, najveći rizik javlja se kod mijenjanja odredaba ugovora kao što su propisane količine, rokovi, kvalitet roba, usluga ili radova, koji su bili jedan od uvjeta za dobijanje posla na tenderu. Ako ćemo suditi prema stavovima privrednih subjekata, ovakve negativne prakse postoje u

<sup>16</sup> Na ovo pitanje odgovorilo je samo 4,5% ispitanika, odnosno njih 23 od 511, koji su naveli da su protiv odluke Ureda za žalbe podnijeli tužbu u upravnom sporu pred Sudom BiH.

<sup>17</sup> Na ovo pitanje odgovorilo je 400 od 511 ispitanika koji nisu podnosili prijave, iako su imali osnova za to. Ispitanicima je bila ponuđena mogućnost više odgovora na ovo pitanje.

Grafikon 2.3. Iskustvo sa kontrolama ili revizijama u okviru izvršenja ugovora o javnoj nabavci (N=427, FtF anketa)



javnim nabavkama u BiH – naime, 50,1% ispitanih smatra da su izmjene uvjeta ugovora nakon potpisivanja vrlo raširena ili donekle raširena pojava u javnim nabavkama u BiH.

Rezultati istraživanja djelomično daju sliku o tome u kojoj mjeri ugovorni organi kontroli- raju proces javne nabavke nakon sklapanja ugovora sa najpovoljnijim ponuđačem. Tako je 73,5% ispitanika navelo da su tokom izvršenja ugovora o javnoj nabavci uvijek ili uglavnom bili predmet interne kontrole. Također, rezultati su pokazali da ugovorni organi u dobroj mjeri osiguravaju i eksternu kontrolu: 54,6% ispitanika odgovorilo je da su uvijek ili uglavnom bili predmet eksterne kontrole kvaliteta ili revizije učinka u toku ili nakon završetka izvršenja ugovora o javnoj nabavci, dok je 48,2% ispitanih odgovorilo da uglavnom ili nikada nisu imali ovu vrstu revizije. Kao što je to prikazano u grafikonu 2.3., 47,1% ispitanih uvijek je ili uglavnom

imalo nezavisne eksterne finansijske revizije, dok 48,2% ispitanih nikada ili uglavnom nije imalo tu vrstu kontrole.<sup>18</sup>

#### 2.4. Javne nabavke i korupcija u BiH

Javni sektor u ulozi kupca posjeduje ogromnu finansijsku moć, jer za potrebe nabavki različitih vrsta roba, usluga i radova troši značajan dio budžeta. Procjenjuje se da na nivou Evropske unije vrijednost javnih nabavki iznosi do 16% bruto domaćeg proizvoda.<sup>19</sup> I u BiH se putem javnih nabavki investira značajna suma javnog novca: tokom 2013. godine vrijednost javnih nabavki iznosila je 2,7 milijardi KM, a godinu ranije oko 3,5 milijardi KM, što čini blizu 10, odnosno 13% bruto domaćeg proizvoda.<sup>20</sup> S obzirom da u javnim nabavkama dolazi do prijenosa finansijskih sredstava iz javnog u privatni sektor, ova oblast posebno je izložena riziku od pojave korupcije.<sup>21</sup> Bosna i Hercegovina u

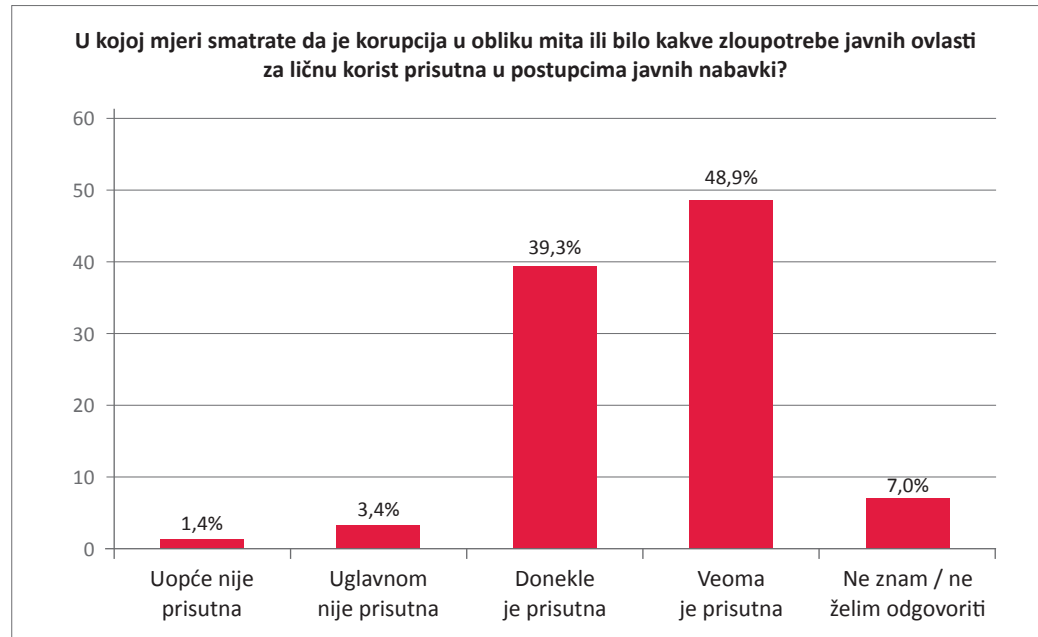
<sup>18</sup> Odgovor na pitanja o kontroli realizacije ugovora ponudilo je 427 ispitanika, koji su prethodno odgovorili da su imali iskustvo realizacije ugovora o javnoj nabavci.

<sup>19</sup> "Public procurement", European Commission, posljednji put izmjenjeno 31. 10. 2014, <http://ec.europa.eu/trade/policy/accessing-markets/public-procurement/> (stranica posjećena 15. 1. 2015).

<sup>20</sup> Agencija za javne nabavke BiH, Godišnji izvještaj o zaključenim ugovorima u postupcima javnih nabavki u 2013. godini (Mostar: Agencija za javne nabavke BiH, 2014), str. 15.

<sup>21</sup> Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), *Fighting Corruption and Promoting Integrity in Public Procurement* (Pariz: OECD, 2005), str. 9.

Grafikon 2.4. Percepcija korupcije u postupcima javnih nabavki (N=2500, CATI anketa)



tom smislu ne predstavlja izuzetak. Prema analizama eksperata SIGMA-e, korupcija u javnim nabavkama predstavlja značajan problem, te napor vlasti u BiH trebaju biti usmjereni ka implementaciji reformi u oblasti javnih nabavki, posebno onih koje se odnose na smanjenje korupcije i prevara.<sup>22</sup>

Rezultati iz obje ankete provedene u okviru ovog istraživanja pokazuju da je među poslovnom zajednicom percepcija korupcije u javnim nabavkama na izuzetno visokom nivou.<sup>23</sup> Čak 88,2% od ukupno 2.500 ispitanih u okviru CATI ankete smatra da je korupcija u obliku mita ili druge vrste zloupotrebe javnih ovlasti za ličnu korist donekle ili veoma prisutna u javnim nabavkama u BiH (grafikon 2.4.). Istovremeno, 87,1% od ukupno 511 ispitanih koji su bili obuhvaćeni anketom licem u lice naveli su da je korupcija u postupcima javnih nabavki donekle ili veoma prisutna.

Korupcija je, sudeći prema odgovorima ispitanika, skoro jednako prisutna na svim nivoima vlasti: na lokalnom ili gradskom (71,70%), kantonalnom (58,40%), entitetskom (57,30%) i državnom nivou (56,85%).<sup>24</sup> U odnosu na javni sektor, ispitanici smatraju da se korupcija u javnim nabavkama najviše dešava u energetsom sektoru (46,1%), sektoru zdravstva i socijalne zaštite (40,9%) i sektoru pravosuđa (37,5%).<sup>25</sup>

Osim toga, 20% ispitanika priznalo je da je od predstavnika njegove kompanije traženo ili očekivano da daju mito, poklon ili protuuslugu kako bi dobili posao u postupku javnih nabavki. Ispitanici su također potvrdili da korupcija ima štetne posljedice na poslovanje kompanija: 53% njih smatra da ih je korupcija spriječila da dobiju ugovor o javnoj nabavci u posljednje tri godine. Pojašnjavajući moguće razloge za to, 70,5% ispitanika smatra da se radilo

<sup>22</sup> Support for Improvement in Governance and Management (SIGMA), *Priorities for Bosnia and Herzegovina* (Pariz: SIGMA, 2014), str. 15.

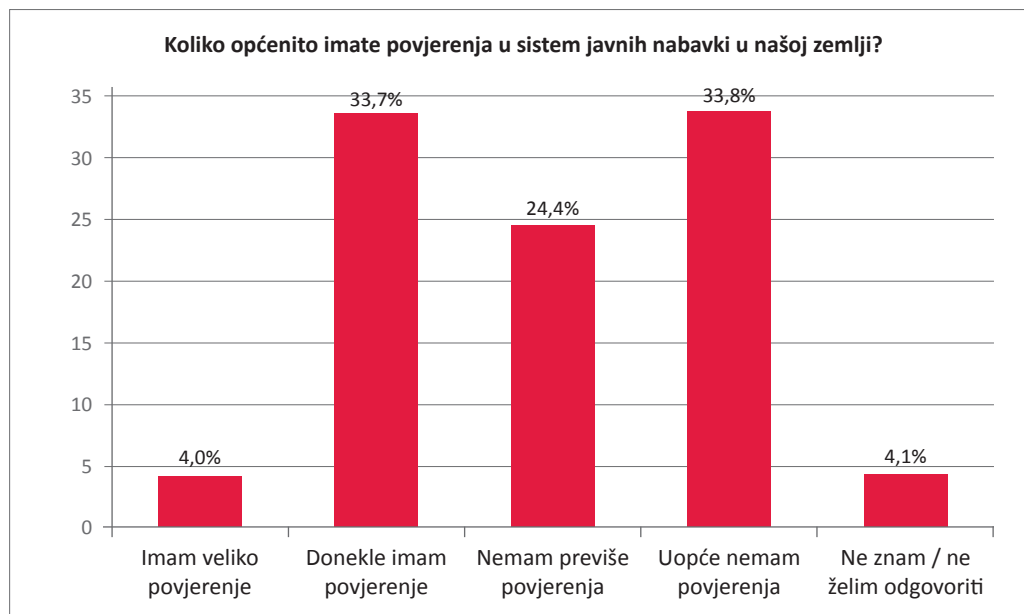
<sup>23</sup> U istraživanju je korištena prilagođena definicija korupcije iz ankete Eurobarometra: davanje, nuđenje, prihvatanje ili traženje mita ili određenih finansijskih nagrada, finansijskih olakšica, vrijednih poklona i važnih usluga, te bilo kakva zloupotreba javnih ovlasti za ličnu dobit. TNS Political & Social, *Flash Eurobarometer 374: Businesses' Attitudes towards Corruption in the EU, Report* (TNS Political & Social, 2014).

<sup>24</sup> Na pitanje je odgovorilo 445 ispitanika u okviru FtF ankete koji smatraju da je korupcija prisutna u javnim nabavkama. Ispitanicima je bila ponuđena mogućnost davanja više odgovora na ovo pitanje.

<sup>25</sup> Na pitanje je odgovorilo 445 ispitanika u okviru FtF ankete koji smatraju da je korupcija prisutna u javnim nabavkama. Ispitanicima je bila ponuđena mogućnost navođenja tri sektora u kojima smatraju da je korupcija najprisutnija.



Grafikon 2.5. Povjerenje u sistem javnih nabavki u BiH (N=2500, CATI anketa)



o prilagođavanju kriterija za javne nabavke za određene ponuđače, dok 57,1% ispitanika navodi da su odluke o izboru izvođača bile donesene i prije samog obavještenja o javnoj nabavci. Također, 39,8% ispitanika odgovorilo je da je razlog nedobijanja ugovora dogovor ponuđača, kojim su se zaobišla pravila slobodnog i konkurentnog učešća u postupku.<sup>26</sup>

Dominantno mišljenje među ispitanicima jeste da previše bliske veze između privatnog sektora i politike u BiH dovode do korupcije: s tom tvrdnjom se slaže čak 94,2% ispitanika. Posjedovanje političkih veza, prema mišljenju 80,3% ispitanika, jedini je način da se opstane na tržištu u BiH.

Također, 84,1% ispitanika se u potpunosti i donekle slaže sa tvrdnjom da korupcija u javnim nabavkama narušava konkurentnost privrede. Ispitanici također nisu zadovoljni efektom borbe protiv korupcije: 80,2% ispitanika je odgovorilo da se mjere protiv korupcije u javnim nabavkama ne provode efikasno. Štaviše, 70,1% ispitanika smatra da su preduzeća u našoj zemlji prinuđena učestvovati u koruptivnim radnjama kako bi opstala na tržištu.

Rezultati istraživanja pokazali su da postoji relativno nizak stepen povjerenja u sistem javnih nabavki. Od ukupno 2500 ispitanika koji su obuhvaćeni CATI anketom, njih 58,2% je odgovorilo da nemaju previše povjerenja u sistem javnih nabavki u BiH ili da ga uopće nemaju (grafikon 2.5.).

Većina predstavnika privatnih firmi koje su učestvovala u FtF anketi ne pokazuje previše povjerenja ni u mehanizme sankcioniranja koruptivnih radnji. Na pitanje šta misle da će se dogoditi osobama ili preduzećima koja učestvuju u koruptivnim aktivnostima u postupcima javnih nabavki, 76,5% ispitanika u sklopu FtF ankete ne vjeruje da će počinioci koruptivnih aktivnosti platiti ogromne kazne ili završiti u zatvoru. Nedostatak povjerenja posebno je izražen u odnosu na moguće posljedice upuštanja u koruptivne radnje: 81,6% ispitanika smatra da se osobama ili preduzećima koja učestvuju u koruptivnim aktivnostima neće ništa dogoditi. Zabrinjavajuće je i to što predstavnici privatnih kompanija ne vjeruju da će slučajevi korupcije biti prijavljeni: 77,1% ispitanika odgovorilo je da je malo vjerovatno ili nije uopće vjerovatno da

<sup>26</sup> Odgovor na ovo pitanje ponudio je 271 ispitanik koji je prethodno u okviru FtF ankete odgovorio da smatra da je korupcija spriječila njihovu kompaniju da dobije ugovor o javnoj nabavci u posljednje tri godine. Ispitanicima je bila ponuđena mogućnost davanja više odgovora na ovo pitanje.

će učesnike u koruptivnim aktivnostima neko prijaviti policiji ili tužilaštu ili da će ih policija uhapsiti.

Rezultati su također pokazali da ni sami ispitanici nisu spremni da prijave korupciju u javnim nabavkama: 54% je odgovorilo da ne bi nikada ili nisu sigurni da bi prijavili neodgovorno trošenje javnih sredstava ili korupciju u postupcima javnih nabavki. Kao razloge takvog stava, 59,8% ispitanih je navelo da ne vjeruje da bi njihova prijava imala ikakvog rezultata, dok 25% ispitanih smatra da to nije njihov posao ili uloga.<sup>27</sup> Određeni broj ispitanika, 12,7%, odgovorilo je da ne bi podnijeli prijavu za korupciju jer se boje posljedica za sebe i svoju firmu. Osim što su ispitanici obeshrabljeni da prijave korupciju, značajan broj njih (38,9%) ne zna kome se obratiti i na koji način prijaviti neodgovorno trošenje javnih sredstava ili korupciju u postupcima javnih nabavki.

Ispitanici su pokazali i određeni stepen tolerancije prema korupciji: 55,6% ispitanika u potpunosti ili donekle se slaže sa tvrdnjom da pod određenim okolnostima može biti prihvatljivo da se koriste političke i lične veze da se dobije posao u postupcima javnih nabavki. Također, 53,8% ispitanih smatra da se kompanije radi opstanka na tržištu moraju prilagoditi i plaćati procent za dobijanje poslova u javnim nabavkama ako to i druga preduzeća rade.

Na osnovu rezultata istraživanja može se zaključiti da, osim propusta u primjeni zakona tokom pripreme i provedbe postupka javne nabavke, korupcija također predstavlja značajnu smetnju privatnim kompanijama kao učesnicima u javnim nabavkama. Ovi podaci imaju posebnu težinu ukoliko imamo u vidu da korupcija, percipirana ili stvarna, ugrožava principe konkurencije i jednakog tretmana ponuđača, a negativno se odražava i na racio-

nalno trošenje budžeta, te cijenu i kvalitet usluge koja se putem javnih nabavki isporučuje građanima.

### 3. ZAKLJUČAK I OKVIRNE PREPORUKE

Istraživanje Analitike provedeno 2014. godine pokazalo je da u praksi postoje brojne prepreke sa kojima se privatne kompanije suočavaju u postupcima javnih nabavki u BiH.

Prema odgovorima ispitanika, zloupotrebe se javljaju već u pripremnj fazi postupka, tačnije prilikom definiranja osnovnih zahtjeva i uvjeta za dodjelu ugovora. Problematicnim su ocijenjeni kvalifikacijski kriteriji, koji ostavljaju previše slobode ugovornim organima prilikom bodovanja ponuda ili su neproporcionalni predmetu nabavke. Oslanjajući se na vlastito iskustvo učešća u postupcima javnih nabavki, ispitanici su ukazali i na štetnu praksu postavljanja restriktivnih tehničkih specifikacija ili njihovih prilagođavanja određenim preduzećima. Imajući u vidu da značajan broj ispitanih smatra da se favorizirani ponuđači uključuju u pripremu ponuda, nameće se potreba za kreiranjem snažnijih mehanizama koji će svim kandidatima osigurati jednake šanse za učešće u javnim nabavkama.

Rezultati ukazuju na to da se nepravilnosti dešavaju i prilikom odabira odgovarajućeg postupka, posebno kada se radi o pregovaračkim postupcima sa ili bez objave obavještenja. Iako uvjeti hitnosti nabavke mogu biti valjan razlog za primjenu pregovaračkog postupka, veliki broj ispitanih smatra da se vanredne okolnosti zloupotrebljavaju kako bi se pribjeglo primjeni ovog, po pravilu manje transparentnog, postupka. Odstupanje od primjene otvorenih postupaka, prema mišljenjima ispitanika, provodi se i na način da se dijeli predmet nabavki i provode, također dosta

<sup>27</sup> Na pitanje je odgovorilo 276 ispitanika koji su prethodno odgovorili da ne bi nikada ili nisu sigurni da bi prijavili korupciju.

netransparentniji, postupci za nabavke manje vrijednosti. Da bi se izbjegle takve prakse, potrebno je osigurati veći nivo usklađenosti uvjeta postupaka javnih nabavki sa osnovnim principom nediskriminacije, kao i veći nivo kontrole tokom pripreme tenderske dokumentacije.

Visoka cijena tenderske dokumentacije i pribavljanje preobimne dokumentacije za učešće na određenoj javnoj nabavci može predstavljati značajnu prepreku za ravnopravno učešće privrednih subjekata u javnim nabavkama. Za osiguranje konkurencije i efikasnog provođenja postupka i konkurencije, neophodno je racionalizirati troškove na način da učešće u postupku javne nabavke bude pristupačno svim ponuđačima.

Aktivnu konkurenciju među ponuđačima, osim ugovornih organa, mogu ograničavati i same privatne kompanije. Imajući u vidu da ispitanici smatraju da u javnim nabavkama u BiH postoje prakse nelegalnog udruživanja ponuđača u svrhu manipuliranja ponudama, poželjno je u sistemu javnih nabavki predvidjeti odgovarajuće mjere za sankcioniranje takvog ponašanja.

Posebne mjere opreza također su potrebne u domenu realizacije ugovora, sklopljenog na osnovu postupka javne nabavke, jer je, prema odgovorima većeg broja ispitanika, mijenjanje uvjeta ugovora nakon potpisivanja raširena pojava u javnim nabavkama u BiH. Neophodno je da javni sektor jača mehanizme kontrole kako u implementaciji ne bi došlo do odstupanja od zaključenog ugovora.

Predstavnici privrednog sektora pokazali su određeni stepen nepovjerenja u pravnu zaštitu i reviziju postupaka javne nabavke, koja se većinom percipira kao skupa i neisplativa. Privatni sektor je jednim dijelom nepovjerljiv da će se njihove žalbe rješavati na nepristrasan način. Dodatan problem predstavljaju visoke naknade za pokretanje žalbenog postupka. Stoga,

neuspješnim ponuđačima potrebno je omogućiti pristupačnu i efikasnu reviziju postupaka javnih nabavki, u skladu sa principima jednakog i fer tretmana.

Korupcija u obliku mita ili druge vrste zloupotrebe javnih ovlasti za ličnu korist, prema odgovorima ispitanika, predstavlja značajnu prepreku za ravnopravno učešće privatnih kompanija u postupcima javne nabavke u BiH. Među poslovnom zajednicom široko je zastupljeno mišljenje da su političke i lične veze jedan od presudnih faktora za dobijanje poslova na javnim nabavkama. Štaviše, značajan broj predstavnika privrednog sektora naveo je da su kompanije prinuđene da učestvuju u koruptivnim radnjama kako bi opstale na tržištu, te da je prihvatljivo plaćati određeni procent kako bi se dobio posao na javnim nabavkama.

Na veoma je niskom nivou povjerenje u sistem javnih nabavki, kao i u mehanizme sankcioniranja nepravilnosti. Tek bi mali broj privrednika prijavio korupciju ili neodgovorno trošenje javnih sredstava, dok preostali, većinski dio poslovne zajednice ne vjeruje da bi pokušaj borbe protiv korupcije urodio plodom. Rezultati istraživanja ukazuju na to da određen broj privatnih kompanija opravdava korištenje privatnih i političkih veza za dobijanje poslova u javnim nabavkama.

Rezultati istraživanja, predstavljeni u ovom sažetku, ukazuju na brojne manjkavosti i propuste u provođenju postupaka javne nabavke u BiH. Očekivanja su da će se primjenom novog Zakona o javnim nabavkama unaprijediti prakse u ovoj oblasti, pa se u tom kontekstu efekti novog zakona mogu mjeriti u odnosu na ključne rezultate iz ovog istraživanja. Ipak, podaci o percepciji korupcije, njenim pojavnim oblicima i uzrocima, jasan su signal kreatorima politika da je za unapređenje sistema javne nabavke BiH, pored moderniziranja zakonskog okvira, neophodno jačati mjere i politike kojima će se spriječiti korupcija i drugi oblici zloupotrebe javnog novca.

## IZVORI

## Izveštaji i članci

1. Analitika - Centar za društvena istraživanja. *Mapiranje ključnih prepreka za ravnopravno učešće privrednih subjekata u javnim nabavkama u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: Analitika - Centar za društvena istraživanja, 2015.
2. Agencija za javne nabavke BiH. Godišnji izvještaj o zaključenim ugovorima u postupcima javnih nabavki u 2013. godini. Mostar: Agencija za javne nabavke BiH, 2014.
3. Agencija za javne nabavke BiH. Izvještaj o monitoringu postupaka javnih nabavki u 2012. godini. Sarajevo: Agencija za javne nabavke, 2013.
4. Agencija za javne nabavke BiH. Izvještaj o monitoringu postupaka javnih nabavki u 2013. godini. Sarajevo: Agencija za javne nabavke, 2014.
5. Bundesbeschaffung i Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva Hrvatske. *Javnom nabavom protiv korupcije*. Beč: Bundesbeschaffung, 2008.
6. Fond otvoreno društvo. *Procjena rizika od korupcije u javnim nabavkama: Analiza stanja u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: Fond otvoreno društvo, 2013.
7. Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). *Fighting Corruption and Promoting Integrity in Public Procurement*. Pariz: OECD, 2005.
8. Support for Improvement in Governance and Management (SIGMA). *Priorities for Bosnia and Herzegovina*. Pariz: SIGMA, 2014. <http://www.sigmaweb.org/publications/BiH-Priorities-2014.pdf> (stranica posjećena 31. 1. 2015)
9. Support for Improvement in Governance and Management (SIGMA). *Bosnia and Herzegovina: Public Procurement Assessment*. Sarajevo: SIGMA, 2012.
10. TNS Political & Social. *Flash Eurobarometer 374: Businesses' Attitudes towards Corruption in the EU, Report*. TNS Political & Social, 2014.

11. Transparency International BiH. *Monitoring implementacije Zakona o javnim nabavkama BiH*. Banja Luka: Transparency International BiH, 2012.
12. Transparency International BiH. *National Integrity System Assessment: Bosnia and Herzegovina 2013*. Banja Luka: Transparency International BiH, 2013.
13. Ured za reviziju institucija BiH. Izvještaj o reviziji izvještaja o izvršenju budžeta institucija Bosne i Hercegovine za 2012. godinu. Sarajevo: Ured za reviziju institucija BiH, 2013.
14. Ured za reviziju institucija BiH. Izvještaj o reviziji izvještaja o izvršenju budžeta institucija Bosne i Hercegovine za 2013. godinu. Sarajevo: Ured za reviziju institucija BiH, 2014.

## Zakoni i međunarodni ugovori

1. Representatives of Belgium, the Federal Republic of Germany, France, Italy, Luxembourg and the Netherlands. Treaty establishing the European Economic Community. Rim: 25. 3. 1957. [http://www.cvce.eu/en/obj/treaty\\_establishing\\_the\\_european\\_economic\\_community\\_rome\\_25\\_march\\_1957-en-cca6ba28-0bf3-4ce6-8a76-6b0b3252696e.html](http://www.cvce.eu/en/obj/treaty_establishing_the_european_economic_community_rome_25_march_1957-en-cca6ba28-0bf3-4ce6-8a76-6b0b3252696e.html) (stranica posjećena 25. 1. 2015)
2. "Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama BiH". *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* 12/09.
3. "Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama BiH". *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* 87/13.
4. "Zakon o javnim nabavkama BiH". *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* 49/04, 19/05, 52/05, 8/06, 24/06, 70/06, 12/09 i 60/10.
5. "Zakon o javnim nabavkama". *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* 39/14.

Za više informacija kontaktirajte:

Analitika – Centar za društvena istraživanja  
[www.analitika.ba](http://www.analitika.ba)  
[info@analitika.ba](mailto:info@analitika.ba)

Copyright © 2015  
 Analitika – Centar za društvena istraživanja,  
 sva prava pridržana.

*Policy brief* je objavljen u okviru projekta "Otvorene javne nabavke u Bosni i Hercegovini", koji zajednički implementiraju Centar za istraživačko novinarstvo (CIN), Centar za društvena istraživanja "Analitika" i Centar za zastupanje građanskih interesa (CPI).

