

Rezultati istraživanja pravnog i institucionalnog okvira za javne nabavke u Bosni i Hercegovini

Beograd, novembar 2013.

- 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 provođenje 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 primjenju 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.