



PROJEKAT UNAPREĐENJA EFIKASNOSTI  
LOKALNIH USLUGA (PIPLS) U BOSNI I HERCEGOVINI

# Politike i prakse javnih nabavki na lokalnom nivou u Bosni i Hercegovini

Ovaj dokument izrađen je uz podršku Švedske i Razvojnog programa Ujedinjenih naroda (UNDP) u BiH. Sadržaj ovog dokumenta ne odražava stavove Švedske ili UNDP-a u BiH i isključiva je odgovornost autora.

Juni 2023.

# SADRŽAJ

1. Izvršni sažetak .....	4
2. Uvodni dio .....	7
3. Metodološke napomene i izvori podataka .....	8
4. Regulatorni i institucionalni okvir javnih nabavki .....	11
5. Poštovanje principa javnih nabavki u UO na lokalnom nivou .....	14
6. Praksa provođenja javnih nabavki u 10 izabranih JLS-a .....	18
7. Kapaciteti za javne nabavke na lokalnom nivou u BiH .....	25
8. Učešće MSP u javnim nabavkama na lokalnom nivou .....	28
9. Funkcioniranje mehanizama integriteta javnih nabavki na lokalnom nivou .....	33
10. Novi trendovi – Centralizacija javnih nabavki i „zelene“ nabavke .....	41
11. Zaključci .....	43
12. Preporuke .....	46
13. Prilozi .....	50
▪ Prilog 1 – Pregled podzakonskih akata .....	51
▪ Prilog 2 – Okvir za analizu javnih nabavki ispitanih JLS-a .....	53
▪ Prilog 3 – Upitnik za ugovorne organe .....	54
▪ Prilog 4 – Upitnik za ponuđače .....	70
▪ Prilog 5 – Izvještaj sa provedenog anketiranja ugovornih organa .....	84
▪ Prilog 6 – Izvještaj sa provedenog anketiranja ponuđača .....	103
▪ Prilog 7 – Lista anketiranih ugovornih organa .....	108

# 1. Izvršni sažetak

Ovaj izvještaj je nastao u okviru Projekta unapređenja efikasnosti lokalnih usluga (PIPLS) u BiH. Projekat finansira Švedska, a sufinansira i implementira Razvojni program Ujedinjenih naroda (UNDP). Izvještaj je imao za cilj pružiti sveobuhvatan uvid u prakse provođenja javnih nabavki na lokalnom nivou, sa aspekta ugovornih organa i ponuđača u BiH, te formulirati preporuke s ciljem osiguravanja efikasnih i transparentnih javnih nabavki i svrsishodnog trošenja javnih sredstava.

Efektivne i efikasne nabavke također povećavaju povjerenje javnosti u donošenje odluka i mobiliziraju podršku građana u predložene javne politike. Isto tako, sistemi javnih nabavki koji su skloni zloupotrebi, nepotizmu i neefektivnosti podrivaju povjerenje javnosti u vlast, podižu cijene robe i usluga te rezultiraju malim interesom ponuđača koji su generalno razočarani. Opća saznanja iz prethodnih istraživanja ukazuju na činjenicu da je sistem javnih nabavki u Bosni i Hercegovini obilježen značajnom korupcijom, izraženim nepovjerenjem ponuđača, nezadovoljavajućim nivoom transparentnosti, niskim nivoom konkurencije, otvorenim nepotizmom određenih ponuđača putem diskriminirajućeg pristupa pri izradi tenderske dokumentacije, odsutnosti odgovornosti čak i kada se otkriju nepravilnosti, kao i mnogim drugim odstupanjima koja podrivaju integritet javnih nabavki.

Javne nabavke u ugovornim organima na lokalnom nivou su od ključnog značaja za implementaciju razvojnih projekata i pružanje kvalitetnih usluga građanima i poslovnoj zajednici od lokalne zajednice. Prilikom vršenja svih ovih poslova, jedinice lokalne samouprave (JLS) i javna preduzeća, u statusu ugovornog organa, nabavljaju veliku količinu robe, usluga i radova koji su neophodni za uspješno izvršenje poslova. Zakonito, efektivno i efikasno provođenje javnih nabavki stoga je od izuzetnog značaja za kvalitet pruženih usluga, te povjerenja građana u rad JLS-a. Javne nabavke u ovom smislu predstavljaju ne samo postupak, odnosno propisanu proceduru ugovaranja, već strateški alat za implementaciju navedenog velikog broja aktivnosti. Međutim, ako se ne poštuju principi javnih nabavki, poput transparentnosti, jednakog tretmana i nediskriminacije te pravične i aktivne konkurencije, može se nabaviti neadekvatna roba, usluge ili radovi.

Metodološki okvir za pripremu izvještaja uključivao je provođenje anketa među naručiocima i ponuđačima, održavanje dvije fokus grupe sa predstavnicima ugovornih organa i ponuđača i analizu historijskih podataka o odabranim uzorcima javnih nabavki u 10 odabranih JLS-a. Prije definiranja anketa, provedena je detaljna analiza svih relevantnih dokumenata i izvještaja/studija kako bi se osigurala komplementarnost samih istraživanja. Prva anketa je prikupila informacije, mišljenja i stavove praktičara iz lokalnih samouprava i komunalnih preduzeća o opsegu i vrsti korištenih postupaka javnih nabavki, postojećem pravnom okviru za javne nabavke, dostupnosti internih dokumenata koji se koriste u postupcima javnih nabavki, kapacitetima za provođenje postupaka javnih nabavki, načinima provođenja javnih nabavki, postojećim rizicima i mehanizmima integriteta u postupcima javnih nabavki, efikasnosti i efektivnosti procesa žalbi, kao i rezultatima provedenih eksternih i internih revizija. Druga anketa je prikupila informacije, mišljenja i stavove ponuđača o postojećem pravnom okviru za javne nabavke, iskustvima u sistemu javnih nabavki na lokalnom nivou (ključnim izazovima i preprekama pri učešću u javnim nabavkama), kapacitetu i kompetencijama ponuđača u sistemu nabavki, postojanju mehanizama integriteta i borbe protiv korupcije, kao i iskustvima sa favoriziranjem određenih ponuđača. Ankete su pripremljene i finalizirane na

osnovu konsultacija sa predstavnicima Agencije za javne nabavke i pojedinim predstavnicima nevladinih organizacija i eksperata.

Izveštaj je pokazao da način na koji se javne nabavke provode ima negativne efekte na lokalni razvoj. Postupci javnih nabavki nisu efikasni, a uočeni problemi se odnose na to da se javne nabavke ne provode u skladu sa planovima nabavki, da se pojedini ponuđači favoriziraju, te da se nabavke provode i realiziraju na netransparentan način. Planiranje postupaka javnih nabavki je dobro riješeno u smislu obaveze donošenja i objave samih planova od ugovornih organa. Međutim, potrebne su izmjene planova nabavki tokom godine, a najčešći razlozi za to su promjene u budžetu i promjene u planu rada ili poslovnim potrebama. Budžet je najčešći temelj za planiranje, a izveštaj je pokazao da se u samo 45,17% anketiranih institucija strateški planovi koriste za definiranje okvira za pripremu planova javnih nabavki. Ovo ne ide u prilog usklađenosti obaveza u vezi sa strateškim planiranjem lokalnog razvoja i trošenjem javnih sredstava.

JLS-i i lokalna komunalna preduzeća imaju različita rješenja za provođenje postupaka javnih nabavki, od toga da ih provodi samo jedna osoba do toga da je to posao cijele organizacione jedinice. Većina smatra da postoje adekvatne kvalifikacije zaposlenih za poslove javnih nabavki, ali postoji problem s brojem zaposlenih koji se bave tim poslovima. Najveći broj ugovornih organa smatra da zaposleni koji rade na provođenju postupaka javnih nabavki trebaju biti certificirani, a većina zaposlenih pohađa godišnje obuke ili treninge.

Ponuđači se žale na nepoštovanje procedura i favoriziranje drugih ponuđača, što ukazuje na diskriminaciju i netransparentnost u postupcima javnih nabavki. Rokovi za pokretanje postupka nabavke i rokovi za predviđeno zaključivanje ugovora o nabavci su najčešći uzrok odstupanja od planova ugovornih organa na lokalnom nivou. Mnogi ugovorni organi objavljuju planove nabavki, ali ponuđači smatraju da oni gube na značaju jer odstupaju od planiranih rokova.

Evidentno je da je provođenje centraliziranih javnih nabavki, te provođenje tzv. „zelenih javnih nabavki“ još uvijek na početku. Kada se na ovo doda činjenica da je proces informatizacije, odnosno digitalizacije poslova javnih nabavki veoma nizak, onda je evidentno da je centralizacija javnih nabavki veoma interesantna tema za naredni period. Također, bitno je podići svijest o značaju i neophodnosti uključenja ekoloških aspekata u same nabavke, naročito jer je proces strateškog planiranja na lokalnom nivou svojim velikim dijelom orijentiran na pitanja ekologije.

Izveštaj je također pokazao i da postoje problemi u institucijama koje su zadužene za nadgledanje postupaka javnih nabavki. To se prvenstveno odnosilo na ispoljeno nezadovoljstvo u pogledu pružanja savjetodavne i tehničke pomoći i organizacije obuka od Agencije za javne nabavke, kao i radom Kancelarije za razmatranje žalbi u vezi sa trajanjem žalbenog procesa.

Istovremeno, analiza historijskih podataka je pokazala da postoji veliko odstupanje u pojedinim nabavkama u dijelu konkurencije. Tako, kod određenih nabavki u izabranim JLS-ima gotovo da ne postoji konkurencija, jer je u konkretnim javnim nabavkama pristigla samo po jedna prihvatljiva ponuda. Ovo ukazuje ili da nabavka nije dobro planirana ili su kriteriji i uslovi prilagođeni upravo samo jednom ponuđaču. Ovakve nabavke ne doprinose lokalnom ekonomskom razvoju, jer bi upravo konkurencija trebala da bude snažan pokretač svakog razvoja.

Sam izvještaj sadrži i set definiranih preporuka koje bi trebalo razmotriti u narednom periodu, pogotovo sa aspekta izvodljivosti i načina na koji bi one trebale biti realizirane.

Ključne preporuke su:

- Usvojiti novi Zakon o javnim nabavkama koji je u potpunosti usaglašen sa EU direktivama, a koji ujedno uvažava identificirane probleme u vezi s primjenom pojedinih postojećih odredbi u JLS-ima i drugim ugovornim organima.
- Unaprijediti kapacitete Agencije za javne nabavke (naročito u vezi s pružanjem savjetodavne i tehničke pomoći i organizacije obuka)
- Unaprijediti kapacitete Kancelarije za razmatranje žalbi u cilju skraćivanja trajanja žalbenog procesa
- Kreirati modele tenderskih dokumentacija za najtipičnije nabavke JLS-a na lokalnom nivou
- Uvesti centralizirane javne nabavke u JLS-e putem izrade informatičkih rješenja koja omogućavaju lakšu primjenu navedenog rješenja
- Unaprijediti aspekt primjene "zelenih nabavki" putem organizacije obuka za zainteresirane
- Kreirati pojedina IT rješenja u cilju podrške planiranju javnih nabavki i izvršenju ugovora
- Uvesti mehanizme integriteta u cilju smanjenja rizika u provođenju javnih nabavki
- Redovno provoditi internu reviziju direktnih sporazuma u okviru ugovornih organa na lokalnom nivou
- Provesti eksternu reviziju ugovornih organa na lokalnom nivou (bar jednom u 4 godine)
- Unaprijediti monitoring funkciju Agencije za javne nabavke
- Usvojiti planove integriteta u svim JLS-ima u BiH
- Usvojiti i objaviti uputstva za zaštitu zviždača u svim ugovornim organima na lokalnom nivou
- Unaprijediti konkurenciju u JN-u
- Dalje raditi na unapređenju funkcija Portala za javne nabavke s ciljem osposobljavanja funkcije e-tenderisanje
- Uvesti vaučer program za pružanje konsultantskih usluga UO-ima i ponuđačima
- Dalje jačati transparentnost funkcije planiranja javnih nabavki
- Provođenje javnih nabavki vezati za srednjoročne i godišnje planove rada/razvoja

## 2. Uvodni dio

Jedinice lokalne samouprave (JLS), u skladu sa ustavima i zakonima kojima je uređena materija lokalne samouprave,<sup>1</sup> upravljaju javnim poslovima iz svoje nadležnosti, u interesu građana. U upravljanju ovim lokalnim javnim poslovima, JLS-i imaju sva ovlaštenja koja nisu izričito, na osnovu zakona, data drugim nivoima vlasti, a mogu obavljati i poslove koje su im prenijeli viši nivoi vlasti. Sve ovo znači da JLS-i vrše veoma veliki broj aktivnosti koje su od esencijalnog značaja za građane i poslovnu zajednicu: od poslova organizacije i upravljanja lokalnom samoupravom, preko izgradnje i održavanja lokalne komunalne infrastrukture, pa sve do strateškog planiranja lokalnog razvoja i zaštite i unapređenja životne sredine. Svakako, pružanje usluga građanima i poslovnoj zajednici predstavlja jednu od najvažnijih funkcija, a ovu funkciju u velikoj mjeri vrše lokalna javna preduzeća i javne ustanove. Prilikom vršenja svih ovih poslova, JLS-i i javna preduzeća, u statusu ugovornog organa, nabavljaju veliku količinu robe, usluga i radova koji su neophodni za uspješno izvršenje poslova. Zakonito, efektivno i efikasno provođenje javnih nabavki stoga je od izuzetnog značaja za kvalitet pruženih usluga, te povjerenja građana u rad JLS-a. Javne nabavke u ovom smislu predstavljaju ne samo postupak, odnosno propisanu proceduru ugovaranja, već strateški alat za implementaciju navedenog velikog broja aktivnosti. Veoma je važno, dakle, da postupak planiranja nabavki, ugovaranja i provođenja dodijeljenih ugovora o javnim nabavkama bude harmoniziran sa usvojenim strateškim/planskim dokumentima (strategije, budžet, plan kapitalnih investicija i dr.), kako bi se ovi okviri implementirali na vrijeme i u predviđenom obimu i kvalitetu. O potrebi zakonitog ugovaranja, u okvirima ZJN-a, izlišno je govoriti. Povjerenje građana u rad JLS-a od nemjerljivog je značaja. Da li su javne nabavke u funkciji lokalnog razvoja ili ne, jedno je od osnovnih pitanja kojim se ovaj izvještaj bavi. Značaj lokalnog ekonomskog razvoja je sve veći, te jedinice lokalne samouprave i lokalna javna preduzeća troše značajne količine javnog novca u cilju unapređenja kvaliteta života i podsticanja lokalne ekonomije. Unapređenje javnih nabavki na lokalnom nivou stoga je od velikog značaja. Izvještaj nastoji također dati odgovore na pitanja u kakvom se regulatornom i institucionalnom okruženju planiraju i provode javne nabavke na lokalnom nivou; kakvi su kapaciteti ugovornih organa i ponuđača za javne nabavke; u kojoj mjeri mala i srednja preduzeća, kao najzastupljeniji ponuđači robe, radova i usluga na tržištu, učestvuju u javnim nabavkama te da li je integritet svih učesnika u postupcima javnih nabavki osiguran.

Dio izvještaja se bavi i pitanjima koja tek treba da dođu na dnevni red kada su u pitanju javne nabavke na lokalnom nivou. To se prvenstveno odnosi na pitanja daljnje podrške digitalizaciji javnih nabavki, te konsekvantno i pitanja uvođenja centraliziranog modela javnih nabavki u JLS-e za nabavke u pojedinim ugovornim organima u kojima je općina ili grad osnivač. Izvještaj se također osvrnuo i na aspekt "zelenih" nabavki, odnosno korištenje okolišno-prihvatljivih (npr. energetska efikasnost, ekološki certifikati i sl.) kriterija u uslovima za učešće, tehničkim specifikacijama ili kriterijima za dodjelu ugovora.

Na kraju, izvještaj se bavi i pitanjima ishoda postupaka javnih nabavki na lokalnom nivou, uključujući i žalbeni mehanizam te postojeće mehanizme integriteta. Naravno, ova pitanja su također razmatrana kako iz perspektive ugovornih organa tako iz perspektive samih ponuđača.

Svi analizirani dijelovi u okviru izvještaja su poslužili kao osnova za set ciljanih preporuka, koje su definirane na način da usmjeravaju sistemsko unapređenje politika i praksi javnih nabavki na lokalnom nivou. Preporuke su podijeljene prema vremenskom okviru i njihovoj ostvarivosti u datom okviru na kratkoročne, srednjoročne i dugoročne.

<sup>1</sup> Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH, Zakon o lokalnoj samoupravi RS i kantonalni zakoni o lokalnoj samoupravi.

### 3. Metodološke napomene i izvori podataka

Metodološki okvir za pripremu izvještaja definiran je Projektnim zadatkom u okviru kojeg su navedeni neophodni preduslovi za njegovu pripremu. To se prvenstveno odnosi na provođenje anketiranja među ugovornim organima i ponuđačima, realizaciju dvije fokus grupe za predstavnike ugovornih organa i ponuđača, kao i analizu historijskih podataka na izabranom uzorku javnih nabavki u 10 odabranih JLS-a. Pored navedenih metoda, provedeno je i desk istraživanje koje se odnosilo na analizu regulatornog i institucionalnog okvira javnih nabavki, te na uvid u nalaze prethodno provedenih istraživanja i analiza u oblasti javnih nabavki u BiH.

Kao sastavni dio kvantitativnog istraživanja, pripremljena su dva upitnika s ciljem mapiranja i prikupljanja stavova praktičara javnih nabavki kod ugovornih organa i ponuđača, te lidera lokalne samouprave. Prije definiranja upitnika, izvršen je detaljan pregled svih relevantnih dokumenata i izvještaja/studija u cilju osiguranja komplementarnosti predviđenog istraživanja. Također, održani su i sastanci sa predstavnicima Agencije za javne nabavke BiH i drugim zainteresiranim stranama, na osnovu čijih stavova su i finalizirani sami upitnici. Prvi upitnik<sup>2</sup> je obuhvatio prikupljanje informacija, mišljenja i stavova praktičara iz JLS-a i komunalnih preduzeća na lokalnom nivou u vezi sa:

- Obimom i vrstama korištenih postupaka javnih nabavki;
- Postojećim pravnim okvirom za javne nabavke (identifikacija ključnih pitanja i izazova);
- Dostupnosti internih dokumenata (pravilnici, procedure, smjernice itd.) koji se koriste u provođenju postupaka javnih nabavki;
- Kapacitetom za provođenje javnih nabavki (organizacioni, ljudski i tehnički);
- Načinom provođenja javnih nabavki (planiranje, provođenje i izvršenje);
- Postojećim rizicima te mehanizmima integriteta u postupcima javnih nabavki;
- Efikasnosti i efektivnosti žalbenih procesa;
- Rezultatima provedenih eksternih i internih revizija.

Upitnik je proveden prema obrascu koji je pripremiokonsultantski tim, te je korigiran i usaglašen sa predstavnicima UNDP-a. Anketni obrazac se nalazi u Prilogu 3, dok je njegovu online verziju pripremio UNDP i bila je postavljena na linku <https://www.surveymonkey.com/r/javnenabavke-ugovorniorgani>.

U ovom izvještaju sumarno su predstavljeni odgovori iz 35 kompletno popunjenih upitnika ugovornih organa.

Drugi upitnik<sup>3</sup> je obuhvatio prikupljanje informacija, mišljenja i stavova ponuđača u vezi sa:

- Postojećim pravnim okvirom za javne nabavke;
- Iskustvima sa sistemom javnih nabavki na lokalnom nivou (ključni izazovi i prepreke prilikom učešća u javnim nabavkama);
- Uobičajenim pitanjima koja se susreću prilikom nadmetanja, uključujući upravljanje i rješavanje žalbenih procedura;

---

2 Prilog 3 izvještaja.

3 Prilog 4 Studije.



- Stavovima lokalnih samouprava tokom javnih nabavki;
- Kapacitetima i kompetencijama ponuđača u sistemu nabavki (dostupnost i pristup mogućnostima obuke, dostupnost podrške i savjeta tokom tenderskih procesa, postojanje operativnih procedura javnih nabavki itd.);
- Postojanjem mehanizama integriteta i antikorupcije te
- Iskustvima sa favoriziranjem određenih ponuđača.

Upitnik je proveden prema anketnom obrascu koji je pripremio konsultantski tim te je korigiran i usaglašen sa predstavnicima UNDP-a (uz korištenje eksterne QA podrške). Anketni obrazac se nalazi u Prilogu 4, dok je njegovu online verziju pripremio UNDP i bila je postavljena na linku <https://www.surveymonkey.com/r/javnenabavke-ponudjaci>.

U ovom izvještaju sumarno su predstavljani odgovori iz 60 kompletno popunjenih upitnika ponuđača.

Provođenje upitnika je realizirano u vremenskom periodu od 100 dana od dana dostavljanja upitnika do okončanja anketiranja kada su u pitanju ugovorni organi, dok je anketiranje ponuđača trajalo 40 dana. Proces anketiranja ugovornih organa i ponuđača od početka je bio povezan sa slabim odzivom kako ugovornih organa, tako i ponuđača, te sa nekompletnim upitnicima. Ovo je proizvelo znatna odlaganja u postupku prikupljanja informacija. Nakon oba provedena upitnika, organizirane su dvije fokus grupe – jedna sa predstavnicima ugovornih organa, a druga sa predstavnicima ponuđača. Cilj fokus grupa je bila verifikacija nalaza provedenog prethodnog anketiranja, kao i proširenje stavova ugovornih organa/ponuđača u cilju pripreme izvještaja.

Pored već pomenutog, provedena je i analiza historijskih podataka javnih nabavki u 10 odabranih JLS-a. Ovaj izvještaj je proveden u periodu oktobar – decembar 2022. godine u cilju utvrđivanja trendova i obrazaca po kojima se provodilo 9 učestalih javnih nabavki u odabranim JLS-ima, uključujući utvrđivanje prosječne dužine postupaka samih nabavki, učestalost žalbi neuspješnih ponuđača, kao i razloge za podnošenje žalbi te ishode tih žalbenih procesa, nivo angažiranja odgovornog osoblja i ukupno zadovoljstvo ostvarenim ishodima nabavke.

Analizirane su po 3 standardizirane nabavke u oblasti robe, usluga i radova u svakom od 10 odabranih JLS-a. Kriterij za odabir JLS-a je bio definiran projektnim zadatkom i odnosio se na one JLS-e koji su tokom 2021. godine imali najmanje 2,5 miliona KM zaključenih nabavki uz proporcionalnu distribuciju iz oba entiteta (Grad Tuzla, Grad Lukavac, Grad Mostar, Općina Centar Sarajevo, Općina Ilidža, Općina Tešanj, Grad Prijedor, Općina Teslić, Grad Gradiška i Grad Laktaši). Predmeti analiziranih postupaka su se odnosili na: računare i računarsku opremu, papir i kancelarijski materijal, gorivo, osiguranje, revizorske usluge, izradu projektne dokumentacije, radove visokogradnje, radove na javnoj rasvjeti/kanalizaciji, te radove niskogradnje.

Samo prikupljanje podataka je provedeno u skladu sa upitnikom koji je pripremljen u komunikaciji sa predstavnicima UNDP-a. Za svaku analiziranu javnu nabavku, osim podataka iz kratkog upitnika popunjenog od zaposlenih u JLS-u/javnom preduzeću, analizirani su sljedeći dokumenti:

1. Plan nabavki za 2021. godinu (sa svim izmjenama i dopunama);
2. Odluka o pokretanju postupka javne nabavke;
3. Tenderska dokumentacija sa obavještenjem o nabavci;

4. Zapisnik sa otvaranja ponuda;
5. Odluka o izboru ponuđača sa zapisnikom o ocjeni ponuda;
6. Izvještaj o provedenoj nabavci;
7. Ugovor o nabavci;
8. Žalbe (ukoliko ih je bilo).

Samim upitnikom i analizom dokumentacije prikupljani su sljedeći podaci:

1. Vrsta postupka,
2. Vrijeme trajanja postupka (od pokretanja odluke/objave obavještenja do zaključivanja ugovora),
3. Da li se nabavka nalazila u inicijalnom ili dopunjenom planu JN-a,
4. Da li je nabavka pokrenuta posebnom odlukom (mimo postojećeg plana),
5. Postojanje žalbi na sam postupak,
6. Stepjen zadovoljstva provedenom procedurom,
7. Koliko je osoba bilo uključeno u realizaciju postupka navedene nabavke (od planiranja do izvršenja),
8. Broj ponuđača,
9. Procijenjena vrijednost predmeta nabavke,
10. Ugovorena vrijednost predmeta nabavke,
11. Broj zaštitnih klauzula (u ugovoru).

Kako je metodologija istraživanja predviđela, provedeno je i sveobuhvatno desk istraživanje koje je bilo fokusirano na analizu regulatornog i institucionalnog okvira javnih nabavki, uključujući i analizu postojećih mehanizama integriteta javnih nabavki, kako onih predviđenih samim propisima iz oblasti javnih nabavki, tako i mehanizama integriteta propisanih drugim politikama. Pored navedenog, desk istraživanje je obuhvatilo i analizu ranije provedenih istraživanja međunarodnih organizacija i organizacija civilnog društva koja su u vezi sa provođenjem javnih nabavki u BiH, uključujući i istraživanja javnih nabavki na lokalnom nivou.

## 4. Regulatorni i institucionalni okvir javnih nabavki

### Regulatorni okvir javnih nabavki

Regulatorni okvir javnih nabavki u BiH je centraliziran i u nadležnosti je državnog nivoa. Jedinstven sistem javnih nabavki u BiH gradi se od 2004. godine usvajanjem prvog državnog Zakona o javnim nabavkama.<sup>4</sup> Važeći regulatorni okvir uspostavljen je Zakonom o javnim nabavkama (ZJN),<sup>5</sup> a izgrađen je i još se uvijek gradi kroz proces usklađivanja sistema javnih nabavki BiH sa propisima, odnosno direktivama EU.<sup>6</sup> Pored ZJN-a, regulatorni okvir javnih nabavki u BiH čini niz podzakonskih akata usvojenih na osnovu ZJN-a od Vijeća ministara BiH ili Agencije za javne nabavke BiH (AJN).<sup>7</sup> Pored procesa formalnog usklađivanja sa propisima EU, sistem javnih nabavki predmetom je procesa Reforme javne uprave u BiH, gdje se, u segmentu unapređenja fiskalne transparentnosti i odgovornosti, adresiraju i pitanja javnih nabavki. Na nivou principa, ZJN uređuje pitanja javnih nabavki na načelima nediskriminacije, transparentnosti, jednakog tretmana i otvorene konkurencije. Može se reći da ZJN i podzakonski akti u dosta solidnoj mjeri uređuju pitanja javnih nabavki u smislu da utvrđuju: minimum transparentnosti postupaka kroz procese planiranja nabavki i dodjele ugovora, adekvatno oglašavanje, jednak kvalitet i dostupnost informacija za zainteresirane ponuđače, zabranu diskriminacije, adekvatan nivo online pristupa, minimum kriterija za ocjenu ponuda i dodjelu ugovora, javno otvaranje ponuda i dr. Iako dosta solidan, regulatorni okvir karakteriziraju i nedostaci koji se najviše odnose na nedostatak transparentnosti u fazi provođenja ugovora, te činjenicu da pitanja koncesija i javno-privatnog partnerstva nisu uređena ovim propisom, već posebnim zakonima usvojenim od različitih upravnih nivoa u BiH.

Prema posljednjim izvještajima o napretku Evropske komisije, BiH je u određenoj mjeri pripremljena za članstvo u EU kada su u pitanju politike javnih nabavki. Najznačajnije primjedbe u vezi sa regulatornim okvirom javnih nabavki u samim izvještajima odnosile su se na diskriminaciju stranih ponuđača kroz preferencijalni tretman domaćih ponuđača,<sup>8</sup> postojanje izuzetaka od primjene ZJN-a koji nisu predviđeni direktivama EU, te činjenicu da je pravni okvir koncesija i javno-privatnog dijaloga fragmentiran i netransparentan. Prema posljednjem izvještaju o napretku,<sup>9</sup> BiH je u oblasti javnih nabavki ostvarila određeni napredak usvajanjem izmjena i dopuna ZJN-a, kojima je zakon dodatno usaglašen sa direktivama EU. Isti izvještaj, međutim, naglašava probleme u praksi provođenja javnih nabavki, navodeći da javne nabavke ostaju izložene nezakonitostima i ranjive na korupciju u procesu provođenja nabavki i realizacije ugovora o javnim nabavkama. Izvještaj dalje navodi da je selektivan i netransparentan pravosudni odgovor u slučajevima korupcije u javnim nabavkama razlog za veliku zabrinutost.

Strateški okvir razvoja javnih nabavki je zastario, budući da je posljednji usvojeni strateški okvir<sup>10</sup> istekao još 2020. godine, a novi još uvijek nije usvojen. U toku su pripreme za održavanje javnih konsultacija u procesu izrade Strategije razvoja javnih nabavki za period 2024 – 2028. godina.

4 „Službeni glasnik BiH“, broj 9/04, 19/05, 52/05, 8/06, 24/06, 70/06, 12/09, 60/10 i 87/13.

5 „Službeni glasnik BiH“, broj 39/14 i 59/22.

6 Direktiva 2014/24/EU Direktiva 2014/25/EU

7 Prilog 1 izvještaja – Lista podzakonskih akata.

8 Preferencijalni tretman domaćih ponuđača je ukinut polovinom 2021. godine.

9 European Commission Progress Report for Bosnia and Herzegovina, 2022.

10 Strategija razvoja javnih nabavki BiH za razdoblje 2016 – 2020. godina.

## Institucionalni okvir javnih nabavki

Institucionalni okvir javnih nabavki u BiH predstavlja primjer centralizacije ključnih funkcija javnih nabavki, jer je velika koncentracija ovih funkcija data u nadležnost dvije nezavisne institucije: AJN-a i Kancelarije za razmatranje žalbi (KRŽ). Ova konstatacija o centralizaciji se ne odnosi na formiranje i funkcioniranje zajedničkih nabavki ili centralnih nabavnih organa,<sup>11</sup> čije je formiranje, kao mogućnost, predviđeno ZJN-om, već na funkcije primarnih i sekundarnih politika i zakonodavstva, međunarodne koordinacije, monitoringa i kontrole, unapređenja kapaciteta i profesionalizacije, izvještavanja i dr.

Sistem javnih nabavki BiH izgrađen je oko sljedećih institucija:

- AJN – Organ sa statusom samostalne upravne organizacije. Uloga AJN-a je da, kroz praćenje primjene ZJN-a i podzakonskih akata, osigura jednaku i pravilnu primjenu ZJN-a, a svoju ulogu ostvaruje kroz nadležnosti utvrđene članom 92. ZJN-a. Među važnijim nadležnostima AJN-a su predlaganja izmjena i dopuna ZJN-a i pratećih podzakonskih akata, unapređenje informiranosti ugovornih organa i ponuđača o propisima, pružanje tehničke i savjetodavne pomoći ugovornim organima i ponuđačima, uspostava sistema za praćenje ugovornih organa u vezi s primjenom ZJN-a, prikupljanje, analiza i objavljivanje informacija u vezi s postupcima javnih nabavki i dodijeljenim ugovorima o javnim nabavkama, razvijanje elektronskog informacionog sistema, podnošenje godišnjih izvještaja Vijeću ministara BiH i dr. Jedna od najznačajnijih nadležnosti AJN-a upravo je praćenje ugovornih organa u vezi sa primjenom ZJN-a, te davanje mišljenja o konkretnim postupcima.
- KRŽ – Izvršni organ sa statusom samostalne nezavisne institucije, čija je osnovna uloga u drugostepenom rješavanju u okviru žalbenih postupaka u javnim nabavkama. Odluke ovog tijela po žalbama u postupcima javnih nabavki su konačne i izvršne, a protiv njih se može pokrenuti upravni spor podnošenjem tužbe kod Suda BiH.
- Ugovorni organi – Sve institucije vlasti u BiH, entitetima, Brčko distriktu BiH (BD BiH), na nivou kantona, grada/općine; zatim sva pravna lica osnovana s ciljem zadovoljavanja potreba od općeg interesa, a koja nemaju industrijski ili komercijalni karakter i ispunjavaju najmanje jedan od sljedećih uslova: 1) finansirana su, najvećim dijelom, iz javnih sredstava ili 2) nadzor nad upravljanjem vrši ugovorni organ ili 3) više od polovine članova skupštine, upravnog ili nadzornog odbora su imenovani ili izabrani predstavnici ugovornih organa te, na kraju, asocijacije koje su formirali jedan ili više pomenutih ugovornih organa. Osim što provode postupke javnih nabavki, uloga ugovornih organa je i prvostepeno rješavanje po žalbama.
- Vrhovne revizorske institucije (VRI) na nivou BiH, FBiH, RS i BDBiH predstavljaju oblik parlamentarne kontrole nad radom izvršne vlasti, s ciljem utvrđivanja da li se javni novac troši zakonito, efikasno i ekonomično. VRI-i se u BiH uspostavljaju na osnovu posebnih zakona, koji su u velikoj mjeri usklađeni sa INTOSAI standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija.

Iako su i regulatorni i institucionalni okvir javnih nabavki uspostavljeni u BiH, te su u znatnoj mjeri već usklađeni sa odgovarajućim direktivama Evropske unije o javnim nabavkama, ne može se reći da ovi okviri ostvaruju svoju ulogu kada su u pitanju efikasne javne nabavke na lokalnom nivou, a ovo se posebno odnosi na institucionalni okvir. Anketiranje ugovornih organa ukazalo je na niz primjedbi u vezi s regulatornim okvirom javnih nabavki u BiH. Tako je svega 14,29% anketiranih ugovornih organa izjavilo da je regulatorni okvir javnih nabavki adekvatan u potpunosti, dok je 62,86% istaklo da je tek djelimično

---

<sup>11</sup> Uloga zajedničkog provođenja javnih nabavki za više ugovornih organa.

adekvatan. Kao najznačajnije zamjerke predstavnici ugovornih organa su naveli nedovoljno precizne odredbe u vezi s pravom na žalbe u postupcima javnih nabavki, a koje omogućavaju podnošenje žalbi i odlaganje postupaka nabavki i od ponuđača koji uopće nemaju ekonomski interes u konkretnoj nabavci. Dalje, ZJN ne omogućava isključivanje iz postupaka javnih nabavki ponuđača koji konstantno sabotiraju postupke nabavki, te vrše druge zloupotrebe. S druge strane, predstavnici ponuđača su iznijeli drukčije vrste primjedbi u vezi sa regulatornim okvirom, a koje se uglavnom odnose na opterećenost procedura javnih nabavki nepotrebним administrativnim zahtjevima, nepotrebnom dokumentacijom, te nejasnoćama u vezi sa ovim zahtjevima, koje dovode do različite prakse ugovornih organa. Kada su u pitanju institucije za provođenje zakona (AJN, KRŽ i Sud BiH), stavovi ugovornih organa i ponuđača su približni. Iako je prosječna ocjena kojom su predstavnici anketiranih ugovornih organa ocijenili institucije za provođenje zakona viša nego ocjena koju su dodijelili ponuđači, utisak je da i među jednim i drugima vlada nezadovoljstvo ovim institucijama, a ovo je posebno bilo izraženo prilikom iznošenja mišljenja na fokus grupama. Sumirano, i ugovorni organi i ponuđači smatraju da AJN nema dovoljne kapaciteta za pružanje stručne i tehničke pomoći u vezi sa postupcima javnih nabavki, te da se AJN nije u dovoljnoj mjeri etablirao kao kreator dobrih politika, priručnika, uputstava i sl, a koji bi mogli pomoći lakšoj i ujednačenijoj primjeni ZJN-a. U vezi s radom KRŽ-a svakako najveća primjedba se odnosi na neujednačenu praksu, odnosno nejednako odlučivanje filijala KRŽ-a u istim ili sličnim slučajevima, što dovodi do pravne nesigurnosti i neizvjesnosti u postupcima javnih nabavki. Kao najveću zamjerku Sudu BiH, predstavnici ugovornih organa i ponuđača su istakli predugo trajanje postupaka, uslijed kojeg odluke ovog suda budu usvojene najčešće nakon što je problematična javna nabavka već provedena.

## Ključna zapažanja

- Regulatorni i institucionalni okvir javnih nabavki u BiH su izgrađeni i u velikoj mjeri usklađeni sa odgovarajućim direktivama EU. Osnovni nedostaci u vezi sa ovim okvirom se odnose na još uvijek nepotpunu usklađenost sa direktivama EU. ZJN još uvijek ne osigurava punu transparentnost postupaka javnih nabavki, a ovo se posebno odnosi na izvršenje ugovora o javnim nabavkama.
- Kapaciteti organa za provođenje ZJN-a (AJN i KRŽ) još uvijek nisu dovoljni da ovi organi adekvatno provode data ovlaštenja. Posebno AJN-u nedostaju kapaciteti za izradu boljih politika, adekvatniju podršku ugovornim organima i ponuđačima, te bolji monitoring javnih nabavki. U vezi sa kapacitetima KRŽ-a, nisu izgrađeni postupci i metodologije ujednačenog postupanja filijala KRŽ-a u istim ili sličnim slučajevima, te pravilnog i jednakog shvatanja i primjene mišljenja Suda BiH izraženog u njegovim odlukama.

## 5. Poštovanje principa javnih nabavki u UO na lokalnom nivou

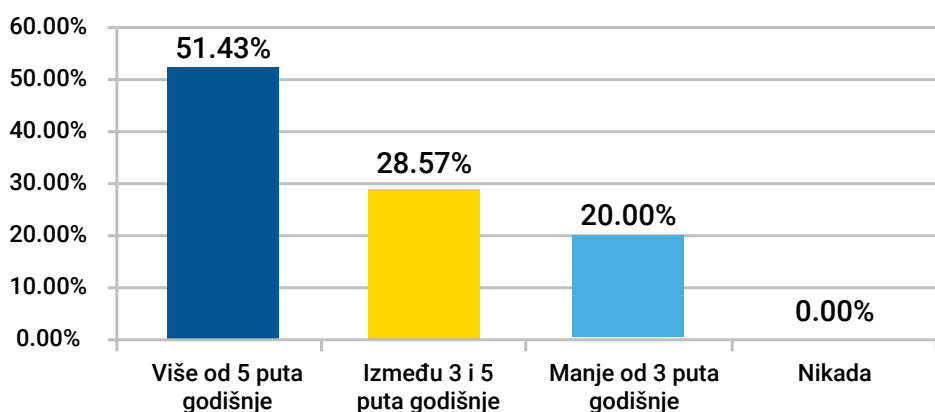
Provođenje javnih nabavki u ugovornim organima na lokalnom nivou može značajno uticati na implementaciju razvojnih projekata, te samog pružanja usluga od lokalne zajednice. U slučajevima gdje nisu ispoštovani principi javnih nabavki – transparentnost, jednak tretman i nediskriminacija, te pravična i aktivna konkurencija, razvojni projekti i ključne usluge ne provode se, odnosno ne pružaju na zadovoljavajući način. Istovremeno, princip efikasne upotrebe javnih sredstava je često zanemaren, jer se provođenje nabavki ne vrši na način da se na što bolji način upotrijebe javna sredstva, pa se tako nabavlja neadekvatna roba, usluge ili radovi.

### Transparentnost

Princip transparentnosti zahtijeva od ugovornog organa da svim potencijalnim ponuđačima pruži sve informacije koje se tiču javnih nabavki. To znači da moraju obavijestiti ponuđača (i širu javnost) o planiranom postupku javne nabavke na način koji zavisi od vrste postupka koji se provodi, o provedenom postupku otvaranja ponuda ako to predmetni postupak zahtijeva te istovremeno omogućiti prisustvo ovlaštenih predstavnika ponuđača i drugih zainteresiranih strana na javnom otvaranju ponuda. Moraju omogućiti uvid u ponude drugih ponuđača na način i u roku kako to Zakon predviđa, kao i obavijestiti ih o odlukama donesenim tokom postupka javne nabavke, i konačno, o rezultatu postupka javne nabavke (dodjela ugovora/okvirnog sporazuma ili poništenje postupka). Osnovno pravilo u javnim nabavkama je da svaki postupak javne nabavke, osim pregovaračkog postupka bez objave obavještenja o nabavci i postupka direktnog sporazuma, započinje objavom obavještenja o nabavci.

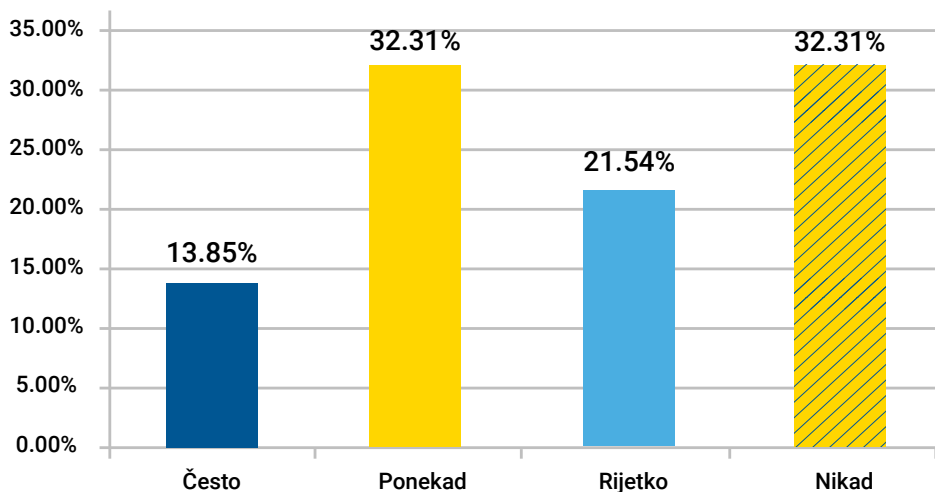
Provedena analiza te brojni izvještaji ukazuju na to da je u posljednjim godinama dosta toga urađeno kada se posmatra sama transparentnost provođenja javnih nabavki. Tako je sa unapređenjem funkcija Portala javnih nabavki od AJN-a BiH osigurano da se sva tenderska dokumentacija može pronaći i preuzeti na jednom mjestu, skoro svi ugovorni organi javno objavljuju planove nabavki i prateće izmjene i dopune, unaprijeđena je komunikacija između strana u postupku javnih nabavki itd. Tako, na primjer, odgovori anketiranih ugovornih organa potvrđuju da svi anketirani ugovorni organi objavljuju planove javnih nabavki. Što se tiče sadržaja plana nabavke, 97,14% odgovora ukazuje da se ugovorni organi pridržavaju modela plana koju je definirao AJN. Međutim, ono što je zabrinjavajuće je činjenica da veliki broj ugovornih organa prečesto vrši izmjene i dopune planova nabavki, čime svakako negativno utiče na samo poimanje transparentnosti kada je u pitanju plan nabavki.

### Koliko se često vaša institucija suočava sa potrebom da izmijeni plan nabavki?



Provedeno anketiranje ukazuje da svi anketirani ugovorni organi imaju potrebu izmjene planova nabavki tokom godine, te da najveći broj njih to čini čak više od pet puta godišnje. Stoga ne iznenađuju ni stavovi ponuđača, koji u velikom broju smatraju da priprema planova koje pripremaju ugovorni organi i nisu neki izvor informacija za potencijalne poslovne prilike ponuđača. Čak 56,67% anketiranih rijetko ili nikada konsultira planove nabavki ugovornih organa na lokalnom nivou:

### Koliko često konsultirate planove nabavki ugovornih organa na lokalnom nivou kada tražite potencijalne poslovne prilike?



## Jednak tretman ponuđača

Princip jednakog tretmana i nediskriminacije podrazumijeva da ugovorni organi neće uzimati u obzir različite sposobnosti ponuđača kao njihovu prednost ili poteškoće kao njihov nedostatak, već će ih (pr) ocjenjivati samo na osnovu ponuda koje oni podnose u datom postupku javne nabavke. Princip jednakog

tretmana nudi objektivnu (pr)ocjenu ponuda i eliminira sve što nije relevantno za utvrđivanje (ekonomske) efikasnosti ponuda u datom postupku javne nabavke.

Kada se posmatra jednak tretman i nediskriminacija u postupcima javnih nabavki, brojni izvještaji ukazuju da je situacija još uvijek nezadovoljavajuća. To potvrđuju i odgovori anketiranih ponuđača, gdje se njih 41,67% ne prijavljuje na tender koji je objavio ugovorni organ na lokalnom nivou, iako su generalno u mogućnosti da ispune zahtjeve tendera. Kao glavni razlozi takvog ponašanja navedeni su:

- Kvalifikacioni kriteriji su bili definirani na način koji sugerira favoriziranje određenog ponuđača;
- Tehnički zahtjevi (specifikacije) su bili definirani na način koji sugerira favoriziranje određenog ponuđača;
- Procijenjena vrijednost ugovora je bila ispod ili iznad realnog nivoa, što ukazuje na favoriziranje određenog ponuđača.

Čak 76,67% anketiranih ponuđača smatra da postoji favoriziranje određenih ponuđača u postupcima javnih nabavki koje provode ugovorni organi na lokalnom nivou, a kao glavne razloge navode sljedeće:

- Slabi mehanizmi sankcioniranja neregularnosti;
- Slabi mehanizmi interne odgovornosti unutar ugovornih organa.

Kao najznačajnije faktore koji utiču na ishod procedura javnih nabavki na lokalnom nivou anketirani ponuđači su naveli:

- Sposobnost ponuđača da dostavi formalno ispravnu ponudu;
- Najbolja ponuda (ekonomski najpovoljnija ili sa najnižom cijenom, kako je navedeno u tenderskoj dokumentaciji);
- Neformalni kontakti sa ugovornim organom ili relevantnim stranama.

## **Princip pravične i aktivne konkurencije**

Princip pravične i aktivne konkurencije ukazuje da postupci javnih nabavki moraju biti dostupni javnosti, a, prije svega, dostupni svim privrednim subjektima. Provođenje postupka javnih nabavki mora potaknuti konkurenciju među privrednim subjektima, a sve u cilju postizanja što povoljnijih uslova za nabavku. Privrednim subjektima mora biti omogućeno da procijene svoju konkurentnost, odnosno svoje mogućnosti, ali im mora biti omogućeno i da imaju jednake šanse za dobijanje ugovora. Kada otvoreni (ili ograničeni) postupak nije praktičan ili nije moguć, korištenje drugih netransparentnih postupaka treba biti konzistentno s principom pravične i aktivne konkurencije, te provođenje tih postupaka treba biti zasnovano na nediskriminatorskim i objektivnim kriterijima. Generalno, osiguravanje konkurencije u postupcima javnih nabavki je imperativ kako za ugovorne organe na lokalnom nivou, tako i za sve ostale. Već spominjana diskriminacija i nejednak tretman svakako utiče na veoma loš stepen konkurencije u vezi s javnim nabavkama na lokalnom nivou, što posljedično utiče na neefektivno korištenje javnih sredstava, odnosno plaćanje cijena koje su mnogo više nego što bi bile kada bi bila osigurana konkurencija. Tako je analiza historijskih podataka provedenih nabavki u 10 JLS-a (navedeno u narednom poglavlju) pokazala da je veći broj dostavljenih ponuda ujedno dovodio do značajnog smanjenja cijena robe, usluga i radova u odnosu na prvobitno procijenjene vrijednosti (u prosjeku između 20 i 30 procenata).



## Ključna zapažanja

Unapređenje Portala javnih nabavki u Bosni i Hercegovini, zajedno sa objavljivanjem planova nabavki i komunikacijom između strana u postupku javnih nabavki, su pozitivni koraci u poboljšanju transparentnosti provođenja javnih nabavki. Međutim, činjenica da veliki broj ugovornih organa često mijenja planove nabavki, utiče na aspekt transparentnosti u javnim nabavkama. Kako bi se osigurala transparentnost, ugovorni organi trebaju osigurati da se planovi nabavki objavljuju na vrijeme, te da se rade što manje izmjene i dopune planova nabavki.

Evidentno je da postoji značajan stepen diskriminacije u vezi sa postupcima javnih nabavki i to posebno kada se radi o definiranju kvalifikacionih kriterija, tehničkih zahtjeva ili procijenjene vrijednosti same nabavke. Ovo je svakako nešto što negativno utiče na samu konkurenciju jer demotivira brojne potencijalne ponuđače. To je svakako nešto što negativno utiče na lokalni razvoj.

## 6. Praksa provođenja javnih nabavki u 10 izabranih JLS-a

Nadležnosti JLS-a se ostvaruje kroz pružanje lokalnih javnih usluga, kao i realizaciju lokalnih kapitalnih projekata za koje je potreban adekvatan sistem nabavki robe, radova i usluga, a u cilju zadovoljavanja potreba građana i lokalne ekonomije. Kao što je već navedeno u opisu metodologije, za potrebe izrade izvještaja provedena je analiza devet učestalih predmeta javnih nabavki u 10 odabranih JLS-a, uključujući utvrđivanje prosječne dužine postupaka samih nabavki, učestalost žalbi neuspješnih ponuđača, kao i razloge za podnošenje žalbi, te ishoda tih žalbenih procesa, nivoe angažiranja odgovornog osoblja i ukupno zadovoljstvo ostvarenim ishodima nabavke. Analizirane su po 3 standardizirane nabavke u oblasti robe, usluga i radova u svakom od 10 odabranih JLS-a (vidi Tabelu 1). Kriterij za odabir JLS-a je bio definiran projektnim zadatkom i odnosio se na one JLS-ove koji su tokom 2021. godine imali najmanje 2,5 miliona KM zaključenih nabavki, uz proporcionalnu distribuciju iz oba entiteta.<sup>12</sup>

**Tabela 1: Uzorak analiziranih nabavki**

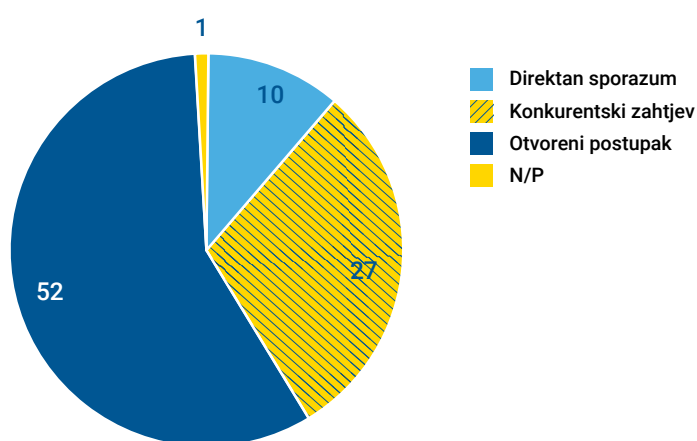
	Predmet nabavke
Roba	Nabavka računara i računarske opreme
	Nabavka papira i kancelarijskog materijala
	Nabavka goriva
Usluge	Nabavka usluga osiguranja
	Nabavka revizorskih usluga
	Nabavka izrade projektne dokumentacije
Radovi	Nabavka radova visokogradnje
	Radovi na javnoj rasvjeti/kanalizaciji
	Nabavka radova niskogradnje

Ono što je svakako značajno pomenuti su nalazi analize u vezi s vrstom postupaka, prosječnim trajanjem, načinom provođenja te ishodima samih postupaka.

U najvećem broju slučajeva, javne nabavke su provođene putem otvorenog postupka (52 postupka), te konkurentskog zahtjeva (27 postupaka). U 10 slučajeva je zabilježeno korištenje direktnih sporazuma, dok u jednom JLS-u (Grad Mostar) nije bilo provođenja nabavke usluga osiguranja.

<sup>12</sup> Analizirane su javne nabavke u sljedećim JLS-ovima: Grad Tuzla, Grad Lukavac, Grad Mostar, Općina Centar Sarajevo, Općina Ilidža, Općina Tešanj, Grad Prijedor, Općina Teslić, Grad Gradiška i Grad Laktaši.

## Broj postupaka u odabranim JLS-ima



U Tabeli 2 su sumirane korištene vrste postupaka prema predmetu nabavke.

**Tabela 2: Vrste postupaka prema predmetu nabavke**

	Otvoreni postupak	Konkurentski zahtjev	Direktni sporazum
Nabavka računara i računarske opreme	7	3	-
Nabavka papira i kancelarijskog materijala	5	4	1
Nabavka goriva	5	5	-
Nabavka usluga osiguranja	1	7	1
Nabavka revizorskih usluga	3	1	6
Nabavka izrade projektne dokumentacije	5	3	2
Nabavka radova visokogradnje	8	2	-
Radovi na javnoj rasvjeti/kanalizaciji	8	2	-
Nabavka radova niskogradnje	10	-	-

U prosjeku, najduže su trajali postupci nabavke radova na javnoj rasvjeti, odnosno vodovodnoj/kanalizacionoj mreži (prosječno 91 dan od donošenja odluke o pokretanju postupka, odnosno objave obavještenja, pa do zaključivanja ugovora). Najbrže su realizirani postupci nabavke radova niskogradnje (52 dana), te postupci nabavke revizorskih usluga i nabavke goriva (55 dana). U Tabeli 3 je navedeno prosječno trajanje postupaka po posmatranim predmetima javnih nabavki u odabranim JLS-ima.

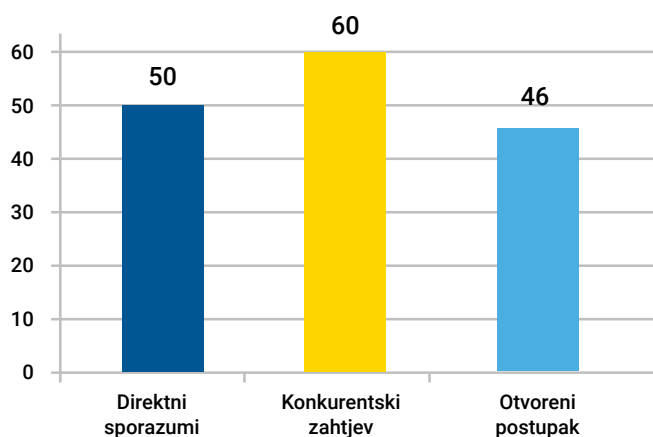
**Tabela 3: Prosječno trajanje postupaka nabavki**

	Prosječno vrijeme trajanja postupaka
Nabavka računara i računarske opreme	67
Nabavka papira i kancelarijskog materijala	66
Nabavka goriva	55

Nabavka usluga osiguranja	80
Nabavka revizorskih usluga	55
Nabavka izrade projektne dokumentacije	70
Nabavka radova visokogradnje	68
Radovi na javnoj rasvjeti/kanalizaciji	91
Nabavka radova niskogradnje	52

Kada se posmatraju sve analizirane nabavke u svim posmatranim JLS-ima, interesantno je da je prosječna dužina trajanja posmatranih postupaka bila najkraća u slučajevima otvorenih postupaka (46 dana u prosjeku). Istovremeno, prosječna dužina trajanja posmatranih postupaka bila je najduža u slučajevima konkurentskih zahtjeva (60 dana u prosjeku).

### Prosječna dužina trajanja



Zabilježeno je ukupno 7 žalbi na posmatrane postupke JN-a u odabranim JLS-ima, s tim da nije bilo značajnog uticaja na vrijeme trajanja postupka.<sup>13</sup> Najviše žalbi je bilo u postupcima nabavke radova na javnoj rasvjeti, odnosno radovima izgradnje vodovoda/kanalizacije. Broj ponuđača je varirao u posmatranim postupcima, no evidentno je da je obično jedna ponuda dostavljena u postupcima koji su realizirani direktnim sporazumom. Također, evidentno je da je veći broj ponuda imao i pozitivan uticaj na smanjenje cijene nabavljene robe, usluga ili radova.

<sup>13</sup> Iako ne postoje tačno precizirani rokovi za provođenje pojedinih postupaka (od pokretanja odluke/objave obavještenja do zaključivanja ugovora), za potrebe ovog izvještaja smo uzeli da je do 30 dana uobičajena realizacija direktnog sporazuma, do 60 dana za konkurentski zahtjev, te do 90 dana za otvoreni postupak.

U narednoj tabeli su sumirani najvažniji aspekti analiziranih postupaka po samim predmetima javnih nabavki.

	Vrsta postupka	Vrijeme trajanja	Postojanje žalbi	Zadovoljstvo*	Konkurencija
Nabavka računara i računarske opreme	Otvoreni postupci (6 JLS-a) i konkurentski zahtjevi (4 JLS-a)	Nešto duža realizacija od uobičajenog je zabilježena kod provođenja jednog otvorenog postupka i provođenja jednog konkurentskog zahtjeva.	Samo u jednom posmatranom slučaju je zabilježena žalba, ali je posmatrani postupak uspješno realiziran bez značajnih probijanja uobičajenih rokova.	Stepen zadovoljstva načinom na koji je provedena nabavka je u svim slučajevima bio najviši, odnosno data je ocjena 5.	U 50% posmatranih nabavki računara u odabranim JLS-ima dostavljena je samo jedna ponuda koja je ujedno i odabrana.
Nabavka papira i kancelarijskog materijala	Otvoreni postupci (6 JLS-a), konkurentski zahtjevi (4 JLS-a) te direktan sporazum (1 JLS)	Nešto duža realizacija od uobičajene je zabilježena i kod provođenja jednog otvorenog postupka, kao i dva konkurentska zahtjeva.	Samo u jednom posmatranom slučaju je zabilježena žalba koja je uticala na probijanje uobičajenih rokova.	U jednom JLS-u stepen zadovoljstva je ocijenjen sa 4, dok je u ostalim data ocjena 5.	U 2 posmatrane nabavke (jedan otvoreni postupak i jedan direktni sporazum) u odabranim JLS-ima dostavljene su samo po jedna ponuda, koje su ujedno i odabrane. Istovremeno, u jednom slučaju je dostavljeno čak 7 ponuda, od čega je 6 bilo prihvatljivo, što je dovelo do dosta niže cijene od same procijenjene vrijednosti (ugovorena cijena je za oko 20% niža od procijenjene).
Nabavka goriva	U podjednakom broju slučajeva korišten je konkurentski zahtjev za dostavljanje ponuda (5 JLS-a) i otvoreni postupak (5 JLS-a).	Nešto duža realizacija od uobičajene je zabilježena i kod provođenja dva postupka putem konkurentskog zahtjeva, ali bez uticaja na niži stepen zadovoljstva predstavnika ugovornih organa u njima.	Nisu zabilježene žalbe na postupke javnih nabavki.	U 7 od 10 posmatranih JLS-a data je ocjena 5. U jednom JLS-u data je ocjena 4, dok za dva JLS-a nema podataka o stepenu zadovoljstva.	U 3 posmatrane nabavke (jedan otvoreni postupak i dva konkurentska zahtjeva) u odabranim JLS-ima dostavljene su samo po jedna ponuda, koje su ujedno i odabrane. Istovremeno, u jednom slučaju je dostavljeno čak 5 ponuda, od čega je 5 bilo prihvatljivo, što je dovelo do dosta niže cijene od same procijenjene vrijednosti (ugovorena cijena je za oko 45% niža od procijenjene).

Nabavka usluga osiguranja	U najvećem broju slučajeva tokom 2021. godine (u 7 od 9 posmatranih JLS-a) korišten je konkurentski zahtjev, dok su zabilježeni i po jedan otvoreni postupak i direktni sporazum.	U 3 postupka nabavke (po jedan otvoreni sporazum, konkurentski zahtjev i direktni sporazum) zabilježena je nešto duža realizacija postupka od uobičajenog.	Nisu zabilježene žalbe na postupke javnih nabavki.	U 5 od 10 posmatranih JLS-a data je ocjena 5. U dva JLS-a data je ocjena 4, dok za tri JLS-a nema podataka o stepenu zadovoljstva.	Ovu nabavku karakterizira značajna konkurencija jer nisu zabilježeni slučajevi dostavljanja samo jedne ponude, tako da je zabilježeno da je u jednom JLS-u dostavljeno čak 6 ponuda (koje su sve bile prihvatljive), dok je u dva JLS-a dostavljeno po 5 ponuda (koje su sve bile prihvatljive).
Nabavka revizorskih usluga	U najvećem broju slučajeva (u 6 od 10 JLS-a) korišten je direktni sporazum za nabavku usluga revizije, dok su zabilježeni i otvoreni postupci (u 3 JLS-a), te jedan konkurentski zahtjev.	U 3 nabavke došlo do duže realizacije postupaka nego što je uobičajeno.	Nisu zabilježene žalbe na postupke javnih nabavki.	Stepen zadovoljstva načinom na koji je provedena nabavka je u 8 od 10 posmatranih JLS-a bio najviši, odnosno data je ocjena 5. Za dva JLS-a nema podataka o stepenu zadovoljstva.	U dva JLS-a dostavljene su samo po jedna ponuda, koje su ujedno i prihvaćene, dok je u ostalim JLS-ima zabilježena značajna konkurencija. Interesantno je pomenuti da je u svim slučajevima u kojima je korišten direktan sporazum procijenjena vrijednost bila ujedno i vrijednost same ponude.
Nabavka izrade projektne dokumentacije	U najvećem broju slučajeva (u 5 od 10 posmatranih JLS-a) korišten je otvoreni postupak za nabavku usluga izrade projektne dokumentacije, dok su zabilježeni i konkurentski zahtjevi (u 3 JLS-a), te direktni sporazumi (u 2 JLS-a).	Nešto duža realizacija od uobičajenog je zabilježena kod provođenja jednog otvorenog postupka, jednog konkurentskog zahtjeva, te jednog direktnog sporazuma.	Samo u jednom posmatranom slučaju je zabilježena žalba, ali je posmatrani postupak uspješno realiziran bez značajnih probijanja uobičajenih rokova.	Stepen zadovoljstva načinom na koji je provedena nabavka je u 6 od 10 posmatranih JLS-a bio najviši, odnosno data je ocjena 5. U jednom JLS-u data je ocjena 4, dok za tri JLS-a nema podataka o stepenu zadovoljstva.	U dvije posmatrane nabavke (koje su realizirane putem direktnog sporazuma) u odabranim JLS-ima dostavljene su samo po jedna ponuda. Istovremeno, u jednom slučaju je dostavljeno čak 10 ponuda, od čega je 10 bilo prihvatljivo.

Nabavka radova visokogradnje	U najvećoj mjeri su korišteni otvoreni postupci (8 JLS-a) te konkurentski zahtjevi (2 JLS-a).	U jednom posmatranom postupku (konkurentski zahtjev) došlo je do duže realizacije postupaka nego što je uobičajeno.	Nisu zabilježene žalbe na postupke javnih nabavki.	Stepen zadovoljstva načinom na koji je provedena nabavka je u 7 od 10 posmatranih JLS-a bio najviši, odnosno data je ocjena 5. U jednom JLS-u data je ocjena 4, dok za dva JLS-a nema podataka o stepenu zadovoljstva.	Interesantno je da u posmatranim javnim nabavkama u oblasti visokogradnje nije zabilježen nijedan slučaj u kojem je dostavljena samo jedna ponuda, dok je u jednom slučaju dostavljeno čak 12 ponuda, od kojih je 8 bilo prihvatljivo. U svim slučajevima u kojima su dostavljene više od 3 ponude, došlo je do ugovaranja dosta niže cijene u odnosu na procijenjenu.
Radovi na javnoj rasvjeti/kanalizaciji	U najvećem broju slučajeva (u 8 od 10 JLS-a) korišteni su otvoreni postupci, dok je u 2 slučaja korišten konkurentski zahtjev.	U čak 4 slučaja zabilježena je realizacija postupka javne nabavke duže nego što je uobičajeno. U dva od navedenih slučajeva zabilježena je samo žalba.	Zabilježene su ukupno tri žalbe na provedene postupke javne nabavke.	U 7 od 10 posmatranih JLS-a data je ocjena 5. U jednom JLS-u data je ocjena 4, dok za dva JLS-a nema podataka o stepenu zadovoljstva provedenim nabavkama.	Treba istaći da nije bilo zabilježeno dostavljanje samo jedne ponude, što ukazuje na značajnu konkurenciju.
Nabavka radova niskogradnje	U najvećem broju slučajeva (u 8 od 10 JLS-a) korišteni su otvoreni postupci, dok je u 2 slučaja korišten konkurentski zahtjev.	Sve posmatrane nabavke su realizirane u okviru uobičajenih rokova.	Samo u jednom posmatranom slučaju je zabilježena žalba, ali je posmatrani postupak uspješno realiziran, bez značajnih probijanja uobičajenih rokova.	U 6 od 10 posmatranih JLS-a data je ocjena 5. U dva JLS-a data je ocjena 4, dok za još dva JLS-a nema podataka o stepenu zadovoljstva provedenim nabavkama.	

\* na skali od 1 do 5, gdje 1 predstavlja najnižu, a 5 najveću ocjenu

Posmatrani postupci javnih nabavki u odabranim JLS-ima nisu značajno odstupali od obrazaca koji su ranije identificirani kada su u pitanju javne nabavke na lokalnom nivou. Treba svakako napomenuti da se ovdje radi o JLS-ima koji su tokom 2021. godine proveli značajan broj postupaka i čija je ukupna vrijednost provedenih nabavki bila viša od 2,5 miliona KM kod svakog JLS-a. Ovaj navedeni kriterij zadovoljava oko 30-tak JLS-a u BiH, te se sa sigurnošću ne mogu donositi zaključci koji bi mogli biti ekstrapolirani na sve jedinice lokalne samouprave u BiH. Međutim, afirmativna je činjenica da se najviše koriste otvoreni postupci, čije je prosječno trajanje bilo i najkraće u odnosu na druge korištene postupke. Stepenn zadovoljstva osoba koje su provodile posmatrane postupke javnih nabavki je i više nego dobar bez obzira da li su zabilježene neke žalbe ili probijanje uobičajenih rokova za provođenje nabavki. Tek u nekoliko slučajeva, uglavnom kada se radi o direktnim sporazumima, je zabilježeno dostavljanje jedne ponude. Inače, veći broj dostavljenih ponuda je ujedno dovodio do značajnog smanjenja cijena robe, usluga i radova u odnosu na prvobitno procijenjene vrijednosti. To je obično bilo u iznosu od 20 do 30 %.

## Ključna zapažanja

- Iz rezultata analize uobičajenih javnih nabavki u 10 izabranim JLS-a primjetno je veliko odstupanje u pojedinim nabavkama u dijelu konkurencije. Tako, kod određenih nabavki u izabranim JLS-ima gotovo da ne postoji konkurencija, jer je u konkretnim javnim nabavkama pristigla samo po jedna prihvatljiva ponuda. Ovo ukazuje ili da nabavka nije dobro planirana ili su kriteriji i uslovi prilagođeni upravo samo jednom ponuđaču. Ovo je posebno zabrinjavajuće kod nabavke robe ili usluga koje se znatno raširene i nisu po bilo čemu specifične da bi konkurencija bila tako mala, odnosno nikakva. Potrebno je istaći da su ovakvi postupci, kod kojih je pristigla samo jedna prihvatljiva ponuda, nabavke bez nadmetanja, kod kojih se gubi smisao provođenja složenih procedura propisanih ZJN-om. Ovakve nabavke ne doprinose lokalnom ekonomskom razvoju, jer bi upravo konkurencija trebala biti snažan pokretač svakog razvoja.
- Evidentno je također da ponuđači nemaju povjerenje u javne nabavke na lokalnom nivou, odnosno da nisu uvjereni da su ti postupci transparentni i da svi ponuđači imaju jednaku šansu. Loše planiranje nabavki također utiče na nepovjerenje ponuđača, a posebno iz razloga što se planovi javnih nabavki prečesto i bez obrazloženja mijenjaju i dopunjavaju. Ovo dovodi do toga da ponuđači svoje planove poslovanja/razvoja ne planiraju niti usaglašavaju sa planovima nabavki ugovornih organa, pa sami planovi nabavki nemaju gotovo nikakve efekte na planiranje poslovanja i razvoja samih ponuđača, niti imaju kao efekte osnaživanja kapaciteta lokalnih ponuđača.
- Zbog nedostatka istraživanja i planiranja javnih nabavki koje bi trebalo da osigura jasnu sliku, i potencijalnih ponuđača, ali i stanja na tržištu roba, usluga ili radova koji se nabavljaju, nedostaju elementi koji bi znatno poboljšali i olakšali kreiranje samih zahtjeva u tenderskoj dokumentaciji, posebno u dijelu tehničke i profesionalne sposobnosti i tehničke specifikacije, kojim bi se značajno unaprijedila konkurentnost.

Iz svega navedenog, djelimično se može zaključiti da trenutno stanje javnih nabavki na lokalnom nivou predstavlja više prepreku, nego što je pokretač lokalnog ekonomskog razvoja.



## 7. Kapaciteti za javne nabavke na lokalnom nivou u BiH

Uspješno provođenje politika javnih nabavki podrazumijeva uspostavljanje odgovarajućih kapaciteta ugovornih organa i ponuđača. Potrebni kapaciteti se odnose na organizacione kapacitete učesnika u postupku javnih nabavki, odnosno definiranje jasnih protokola i odnosa između različitih organizacionih jedinica/službenika, jasna zaduženja i obaveze organizacionih jedinica/službenika, te dobro obučene i motivirane službenike koji se bave nabavkama. Adekvatni kapaciteti za javne nabavke omogućavaju tranziciju ove funkcije od primarne, nabavne, u sekundarnu, stratešku funkciju, odnosno funkciju koja je u službi uspješnog provođenja postojećih strateških dokumenata, a posebno razvojnih. Na značaj kapaciteta za javne nabavke ukazuje i Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), koja u svojoj Preporuci za javne nabavke (2015)<sup>14</sup> preporučuje da se *kapaciteti službenika za javne nabavke razvijaju u mjeri potrebnoj za osiguranje vrijednosti za novac, na efikasan i efektivan način*. Pored ugovornih organa, i ponuđači bi trebali biti zainteresirani za unapređenje sopstvenih kapaciteta kako bi se olakšao pristup ugovorima o javnim nabavkama. Usljed kompleksnosti i multidisciplinarnosti prirode javnih nabavki, uspostavljanje adekvatnih kapaciteta za javne nabavke ne može biti zadatak samo ugovornih organa i ponuđača. Ovo se posebno odnosi na manje ugovorne organe i ponuđače, koji, po prirodi, imaju manje kapacitete za razvoj funkcije javnih nabavki. Institucionalna podrška u unapređenju ovih kapaciteta stoga je veoma važna i ovdje izgrađen institucionalni okvir javnih nabavki ima važnu ulogu.

Unapređenje informiranosti ugovornih organa i ponuđača jedna je od osnovnih nadležnosti AJN-a. Pored toga, AJN pruža tehničku pomoć i savjetodavna mišljenja o propisima o javnim nabavkama, organizira i održava obuke za ovlaštene predavače i službenike za javne nabavke, objavljuje informacije u vezi s obukama, priprema priručnike i druge prateće materijale za profesionalni razvoj, prati rad ovlaštenih predavača i vodi evidencije o predavačima i službenicima za javne nabavke. AJN također uspostavlja sistem praćenja postupaka koje provode ugovorni organi, s ciljem edukacije i otklanjanja uočenih nepravilnosti.<sup>15</sup> Pravilnikom o obuci službenika za JN<sup>16</sup> propisan je način organiziranja i održavanja obuka i provjere znanja za službenike za JN, kako bi stekli potrebna znanja, vještine i sposobnosti. Program obuke službenika za JN, koji je sastavni dio ovog pravilnika, kao obavezne teme sadrži i praćenje postupaka nabavki i realizacije ugovora, kao i prevenciju korupcije i etiku u oblasti nabavki. Dalje, Pravilnikom o obuci ovlaštenih predavača<sup>17</sup> propisani su uslovi za sticanje statusa ovlaštenog predavača, kako bi bili registrirani u Registru ovlaštenih predavača koji vodi AJN. Na kraju, jedan od osnovnih stubova Strategije razvoja JN-a BiH 2016 – 2020. odnosi se upravo na kapacitete i potrebu za obukom i edukacijom. U ovoj strategiji se navodi da su kapaciteti ugovornih organa slabi, loše organizirani i da postoji velika fluktuacija osoblja za javne nabavke. Ovo je doprinijelo prepoznavanju potrebe za uvođenjem posebne funkcije službenika za javne nabavke, kao ključnih lica u svim govornim organima, a koja će pohađati kontinuiranu obuku i pratiti sve aspekte javnih nabavki. Edukacija o javnim nabavkama je, dakle, prepoznata kao jedan od najvažnijih segmenata u izgradnji javnih nabavki, s ciljem postizanja najefikasnijeg korištenja javnih sredstava, tj.

14 OECD Recommendation of the Council on Public Procurement (2015) <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/recommendation/>

15 Član 92. ZJN-a.

16 "Službeni glasnik BiH", broj 08/18.

17 "Službeni glasnik BiH", broj 62/15.

ispunjavanja principa protuvrijednosti za novac. ZJN ne propisuje organizacione aspekte javnih nabavki, odnosno ne propisuje kako će se nabavke organizirati od ugovornih organa.

Iako je izvještaj pokazao da većina anketiranih ugovornih organa na lokalnom nivou ima usvojene odgovarajuće pravilnike o javnim nabavkama, te druge akte kojima su uređeni pojedini aspekti važni za javne nabavke, način organiziranja funkcije javnih nabavki uveliko se razlikuje među ugovornim organima. Ovo je, između ostalog, posljedica nepostojećih ili nedovoljno izrađenih smjernica, uputstava i dobrih praksi izdatih od AJN-a.<sup>18</sup> S tim u vezi, anketirani ugovorni organi i ponuđači su mišljenja da AJN ne ostvaruje u potrebnoj mjeri svoju ulogu u vezi sa unapređenjem kapaciteta u oblasti javnih nabavki. Bez obzira na to što je način organizacije javnih nabavki uveliko uslovljen veličinom, strukturom i potrebama ugovornih organa, minimalan zajednički okvir organizacije javnih nabavki svakako je neophodan. Nedostatak ovog okvira uzrokuje različita rješenja i pristupe tome kako će se javne nabavke planirati, provoditi i pratiti. Kod pojedinih ugovornih organa, odgovorno lice prati sve nabavke, dok se kod drugih procesi razdvajaju, te su u različitim fazama postupka nabavke različite i uloge unutrašnjih jedinica/slужbenika. Najčešće, odjeljenje/slужbenik za javne nabavke obavlja sve aktivnosti do dodjele ugovora, nakon čega druga odjeljenja/slужbenici preuzimaju praćenje i kontrolu izvršenja ugovora. Različit pristup organizaciji javnih nabavki, te slabosti u organizaciji posebno su vidljivi u planiranju nabavki. Prilikom pripreme planova javnih nabavki, ugovorni organi najčešće imaju reaktivan pristup, planirajući nabavke na osnovu dodijeljenog budžeta, te izvršenja prethodnih planova javnih nabavki. U tek 45,17% anketiranih ugovornih organa strateški planovi su dokumenti koji definiraju okvir za pripremu planova nabavki. Razlog za ovo se nalazi i u kvalitetu samog strateškog planiranja. Praćenje postupaka javnih nabavki kod nekih je ugovornih organa uređeno internim aktima, dok kod drugih, njih 24,24%, internim aktima nisu propisana zaduženja u vezi sa praćenjem, odnosno provjerom da li se ugovorena roba, radovi i usluge isporučuju na ugovorom predviđen način. Centralizacija javnih nabavki tek je u povoju. Svega 9,09% anketiranih javne nabavke provodi putem centraliziranih/zajedničkih javnih nabavki. Razumljivo, organizacija procesa vezanih za javne nabavke kod samih ponuđača nije razvijena, niti je kod ponuđača naglašen interes za posebnom organizacijom ove funkcije. Ugovorni organi na lokalnom nivou u znatnoj mjeri koriste dostupne obuke koje provode AJN ili komercijalni pružaoci ovih usluga. Prema rezultatima upitnika za ugovorne organe,<sup>19</sup> 82,86% ugovornih organa barem jednom godišnje upućuje zaposlene na ove obuke. Ponuđači ove obuke koriste u dosta manjoj mjeri. Opći je stav anketiranih ugovornih organa da zaposleni imaju dovoljne kapacitete za provođenje postupaka javnih nabavki, ali da je broj zaposlenih nedovoljan, te da bi se kapaciteti planiranja i istraživanja tržišta trebali unaprijediti, kao i kapaciteti u vezi sa dodjelom ugovora o ustupanju radova, te drugim kompleksnijim predmetima nabavke. Međutim, ugovorni organi nisu zadovoljni sadržajem i kvalitetom dostupnih obuka. U slučaju ponuđača, kao što je navedeno, oni u mnogo manjoj mjeri pohađaju dostupne obuke, a kao najizraženiji problem vezan za kvalifikacije vide nedostatak kvalifikacija ponuđača u vezi sa postupcima žalbi, te se za ove aktivnosti najčešće oslanjaju na usluge advokata. Informacione tehnologije se ne koriste u dovoljnoj mjeri u funkciji unapređenja javnih nabavki. Najveći broj ugovornih organa ne koristi nikakav informacioni sistem za upravljanje podacima i procesima u različitim fazama ciklusa javne nabavke.

---

18 U okviru Projekta unapređenja efikasnosti lokalnih usluga (PIPLS), izrađen je i objavljen Priručnik za javne nabavke za JLS. Priručnik je koncipiran kao kratki praktični vodič slужbenicima i zaposlenicima JLS-a koji rade na poslovima nabavki, te članovima komisija za javne nabavke, a može biti koristan i donositeljima odluka. Priručnik ne definira okvir organizacije poslova javnih nabavki.

19 Prilog 1 izvještaja.

## Ključna zapažanja

- Politike javnih nabavki uspostavljaju tek osnovni institucionalni i regulatorni okvir za unapređenje kapaciteta ugovornih organa za provođenje javnih nabavki. Posebno je izražen nedostatak organizacionog okvira za provođenje javnih nabavki, jer je organiziranje javnih nabavki ostavljeno u nadležnost ugovornim organima. U ovom segmentu izražen je nedostatak institucionalne podrške. Unapređenje kapaciteta još uvijek nije konkretna obaveza ugovornih organa. Iako velika većina anketiranih ugovornih organa to podržava, u BiH još uvijek nije zaživio koncept certifikacije službenika za javne nabavke.<sup>20</sup> Profesionalizacija službenika za javne nabavke u smislu definiranja posebnog statusa, te posebnih obaveza ovih službenika, također nisu propisani. Očigledno je da su kapaciteti, kako ugovornih organa tako i ponuđača, još uvijek nedovoljni za zakonito, efektivno i efikasno provođenje postupaka javnih nabavki. O kapacitetima za korištenje javnih nabavki kao strateškog alata za postizanje razvojnih ciljeva još je rano i govoriti.
- Većina ugovornih organa nije dovoljno kapacitirana kadrovski, odnosno službenici nisu dovoljno educirani da bi provodili same postupke javnih nabavki, a posebno nisu educirani i osposobljeni da unapređuju postupke javnih nabavki unutar svog ugovornog organa.
- Nedovoljna je sistemska podrška AJN-a, koja je upravo i osnovana sa svrhom da pruža savjetodavnu i tehničku pomoć i pomoć u edukaciji svih učesnika u postupcima javnih nabavki. Uglavnom su obuke i treninzi jednoobrazni, jednolični i sa istim temama i bez obuka iz ključnih segmenata, i to upravo segmenata koji produciraju neefikasne postupke javnih nabavki.
- Interne politike, procedure i pravilnici kojima bi se uredili ključni procesi unutar ugovornog organa su nedovoljni kako bi se postupci javnih nabavki unaprijedili i učinili ekonomičnijim i efikasnijim. Ovo se, prije svega, ogleda u nedostatku normativnog reguliranja kako ugovorni organi planiraju nabavke, istražuju tržište i na temelju kojih informacija planiraju budžet, planiraju nabavke i postavljaju uslove u tenderskoj dokumentaciji, te kako funkcioniра sama organizacija poslova unutar pojedinih procesa i faza postupka kao što su planiranje, provođenje i realizacija samih javnih nabavki.

---

<sup>20</sup> 85,71% anketiranih ugovornih organa je navelo da neko od zaposlenih koji rade na poslovima javnih nabavki ima certifikate o uspješno pohađanim obukama, s tim da ovi certifikati nisu obavezujući.

## 8. Učešće MSP-a u javnim nabavkama na lokalnom nivou

Mogućnost učešća što većeg broja ponuđača u postupcima javnih nabavki od izuzetne je važnosti za sve učesnike. Veća konkurencija ugovornim organima omogućava da potrebnu robu, radove i usluge dobiju po nižoj cijeni, ili većeg kvaliteta, a također omogućava i uvid u inovativnija rješenja pojedinih ponuđača za ispunjenje ciljeva u čiju se svrhu nabavka provodi. S druge strane, ponuđačima, a posebno MSP-u, pristup javnim nabavkama od izuzetne je važnosti imajući u vidu relativno veliko učešće javnih nabavki na tržištu BiH. Omogućavanje jednake tržišne utakmice od izuzetne je važnosti posebno za MSP-e, jer je ova kategorija ponuđača ranjiva na pretjerane administrativne zahtjeve, te zahtjeve u pogledu ekonomskih i tehničkih kapaciteta, traženog obima robe, radova i usluga, osiguranja bankarskih garancija i sl. Pravila i procedure mogu biti vrlo komplicirani i zahtijevati znatne napore, dok je, istovremeno, ishod postupka neizvjestan. Kao što je rečeno, MSP-i često nemaju dovoljne resurse, niti pristup znanju i vještinama da se bave opterećujućim administrativnim zahtjevima, te ne mogu ulagati vrijeme i novac u ishode koji nisu zagwarantirani. Čak i kada imaju dovoljne administrativne kapacitete, MSP-i mogu biti u lošijoj poziciji uslijed nepovoljnih uslova u pogledu obima ugovora, pretjeranih zahtjeva u pogledu finansijskog ili tehničkog potencijala, rokova, uslova plaćanja i dr. Potrebu ravnopravnog učešća MSP-a na tržištu javnih nabavki prepoznala je i Evropska unija, koja, kroz nekoliko politika, naglašava potrebu olakšanja pristupa ugovorima o javnim nabavkama za MSP-e. Tako Akt o malom biznisu za Evropu<sup>21</sup> navodi da bi države članice *trebale koristiti najbolje prakse koje omogućavaju primjenu evropskog okvira javnih nabavki na način da olakšaju pristup javnim nabavkama za MSP-e*. Također, u paketu politika javnih nabavki,<sup>22</sup> naslonjenom na Direktivu 2014/24/EU o javnim nabavkama (Direktiva), promovira se učešće MSP-a u javnim nabavkama kroz sljedeće preporučene mjere:

- Ugovornim organima se preporučuje da podijele ugovore na lotove i tako postupke prikupljanja ponuda učine dostupnijim za MSP-e;
- Promet koji se traži za učešće u postupku prikupljanja ponuda je potrebno ograničiti, čime se omogućava učešće većeg broja MSP-a i ponuđača koji prvi put učestvuju u javnim nabavkama;
- Uslove u pogledu dokumentacije potrebne za učestvovanje u postupku javne nabavke potrebno je značajno smanjiti i pojednostaviti;
- Obavezno primjenjivati elektronski postupak javne nabavke, čime će se omogućiti da MSP-i u potpunosti iskoriste prednosti Digitalnog zajedničkog tržišta i poboljšaju efikasnost.

### Podjela predmeta nabavke na lotove

Direktiva ne obavezuje ugovorne organe da podijele ugovore na lotove. Međutim, od njih se traži da razmotre cijepanje određenog ugovora na lotove ukoliko to nije nepraktično ili neprikladno. U slučaju da ugovorni organ odluči da ne podijeli ugovor na lotove, dužan je da obrazloži tu odluku. Jasno je da podjelu na lotove

21 "Think Small First", A „Small Business Act“ for Europe (2008) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0394&from=EN>

22 Evropska komisija (2016), (Reforma javnih nabavki u EU: Manje birokratije, veća efikasnost – Pregled novih pravila EU o javnim nabavkama i koncesijama).

ugovorni organi ne mogu uvijek osigurati, jer moraju balansirati između primarnih i sekundarnih ciljeva javnih nabavki. Uštede koje se mogu ostvariti od ekonomije obima mogu dovesti do donošenja odluke da se potpiše jedan ugovor, ali različitost koju donosi veći broj lotova može podstaknuti konkurenciju, povećati efikasnost i omogućiti veće učešće MSP-a. ZJN u članu 16. propisuje da ugovorni organ predmet nabavke može podijeliti na lotove *na osnovu objektivnih kriterija, npr. prema vrsti, karakteristikama, namjeni, mjestu ili vremenu ispunjenja*. Također, isti član obavezuje ugovorni organ da, u obavještenju o nabavci, navede osnovne razloge ukoliko predmet nabavke nije podijelio na lotove. Odluka je ugovornog organa da li će omogućiti ponuđačima da ponude dostave za jedan, nekoliko ili za sve lotove i ova diskrecija može biti nepovoljna za MSP-e ukoliko se definira da se ponuda može dostaviti samo za sve lotove.

Kao što je opisano, niti Direktiva niti ZJN ne obavezuju ugovorne organe da podijele predmet ugovora na lotove, ostavljajući ugovornim organima da procijene da li će predmet ugovora podijeliti na lotove, uz uvažavanje potreba same nabavke. Kako ugovorni organi nisu obavezni da dijele predmet ugovora na lotove, teško je ocijeniti kakva je praksa ugovornih organa u vezi sa ovim zahtjevom. Pojedine analize organizacija civilnog društva iz ranijeg perioda<sup>23</sup> ukazuju na loše prakse ugovornih organa, odnosno praksu nedijeljenja ugovora na lotove u slučajevima gdje bi takva podjela zaista bila neophodna u smislu osiguranja pravične konkurencije.

## Uslovi u pogledu kvalifikacija ponuđača i dokumentacije

Definiranje minimalnih finansijskih i tehničkih kapaciteta na strani ponuđača može predstavljati neopravdanu prepreku za učešće MSP-a u postupku javne nabavke. Traženi kapaciteti trebaju biti srazmjerni obimu i kompleksnosti predmeta nabavke, odnosno moraju biti srazmjerni veličini, prirodi i složenosti ugovora. Pored toga, od ponuđača se trebaju zahtijevati samo dokazi koji su zaista neophodni da se utvrdi da li ponuđač ispunjava uslove u vezi sa traženim kapacitetima. Direktivom je izričito navedeno da svi uslovi moraju biti ograničeni na one koji su prikladni da se osigura da kandidat ili ponuđač ima pravni i finansijski kapacitet i tehničku i stručnu sposobnost da izvrši ugovor. Direktivom su uvedena ograničenja u pogledu zahtjeva o finansijskom stanju, kako bi se izbjeglo postavljanje neopravdanih prepreka. Ugovornim organima naročito nije dozvoljeno da od ponuđača zahtijevaju da imaju minimalni promet nesrazmjeran predmetu ugovora. Zahtijevani minimalni promet, u normalnim okolnostima, ne bi trebalo da bude više od dva puta veći od procijenjene vrijednosti ugovora, osim u naročito opravdanim slučajevima. Što se tiče tehničke i/ili stručne sposobnosti, ugovorni organi mogu utvrđivati kriterije kojima se osigurava da ponuđači posjeduju neophodne ljudske i tehničke resurse i iskustvo za izvršenje ugovora u skladu sa odgovarajućim standardom, tokom čitavog perioda trajanja ugovora. Zahtjevi za preobimnom dokumentacijom također predstavljaju prepreku za učešće MSP-a u postupcima javnih nabavki. Smanjenje obimnosti dokumentacije potrebne za učestvovanje u postupcima javnih nabavki stoga je jedna od ključnih izmjena uvedenih Direktivom, koja je od naročite koristi MSP-ima. U cilju pojednostavljenja postupka javne nabavke, Direktivom je uvedena Evropska jedinstvena dokumentacija o nabavci (ESPD). Riječ je o standardiziranom obrascu izjave koju dobavljač popunjava i dostavlja ugovornom organu. Ugovorni organ mora prihvatiti ESPD kao preliminarni dokaz, umjesto potvrda koje izdaju državni organi ili treća lica. ESPD sadrži formalnu izjavu ponuđača da će biti u stanju da, na zahtjev i bez odlaganja, dostavi prateću dokumentaciju. Kao i Direktiva, ZJN članovima 44 – 51. propisuje da ugovorni organi definiraju neophodne finansijske, tehničke i druge kapacitete ponuđača, a kako bi osigurali da samo oni ponuđači

23 Npr. [https://osfbih.org.ba/images/Progs/17+/LP/Pubs/Da\\_javne\\_nabavke\\_u\\_BiH\\_postanu\\_javne\\_bs-en.pdf](https://osfbih.org.ba/images/Progs/17+/LP/Pubs/Da_javne_nabavke_u_BiH_postanu_javne_bs-en.pdf)

koji su pouzdani i sposobni da izvrše nabavku, mogu konkurirati za ugovor. Ugovornim organima nije dopušteno da propisuju uslove koji su nesrazmjerni predmetu javne nabavke i koji nisu u skladu s njim. *Postavljeni uslovi ne smiju imati ograničavajući karakter na konkurenciju i moraju biti jasni i precizni.* Također, *ugovorni organ od kandidata/ponuđača zahtijeva samo one dokaze koji su neophodni da bi se utvrdilo da li kandidat/ponuđač zadovoljava kvalifikacione uslove koje je postavio ugovorni organ.* Samo oni ponuđači kojima bude ponuđeno zaključivanje ugovora dostavljaju zakonom utvrđene dokumente kao dokaz. ZJN ne utvrđuje srazmjeru između kapaciteta ponuđača i potreba nabavke, tako da je utvrđivanje ove srazmjere stavljeno u diskreciju ugovornim organima, uz uvažavanje pomenutih, uopćeno definiranih, zakonskih ograničenja. Ovo ostavlja ugovornim organima mogućnost da, „prilagođavanjem“ traženih kapaciteta, ograničavaju konkurenciju.<sup>24</sup>

Upravo je definiranje nesrazmjernih kapaciteta na strani ponuđača navedeno kao jedan od najčešćih oblika zloupotreba u javnim nabavkama. 41,67% anketiranih ponuđača je izjavilo da se često ne prijavljuje na tender koji je objavio ugovorni organ na lokalnom nivou, iako su generalno u mogućnosti da ispune zahtjeve tendera. Kao neke od osnovnih razloga nepodnošenja ponuda, ponuđači su naveli kvalifikacione kriterije i tehničke zahtjeve koji favoriziraju određene ponuđače. Rezultati upitnika za ugovorne organe potvrđuju ovu negativnu praksu, imajući u vidu da je 75,76% anketiranih izjavilo da su se najčešći razlozi za žalbe u vezi s njihovim javnim nabavkama odnosili na kvalifikacione uslove koji se odnose na tehničku i profesionalnu sposobnost ponuđača. Pored favoriziranja određenih ponuđača, navedene prakse ugovornih organa svakako mogu biti i prepreka za učešće MSP-a u javnim nabavkama. Iako je bilo poboljšanja u sistemu javnih nabavki u posljednjim godinama, opći stav ponuđača je da je pristup ugovorima o javnim nabavkama još uvijek povezan s određenim komplikacijama.<sup>25</sup> Među anketiranim ponuđačima, njih 36,67% je izjavilo da je učešće u postupcima javnih nabavki veoma komplicirano, dok je 40% izjavilo da su postupci nabavki donekle komplicirani. Kao najčešće razloge za kompliciranost ponuđači navode složenost tenderske dokumentacije/tehničkih specifikacija, nerealne kvalifikacione uslove, te prisustvo favoriziranja pojedinih ponuđača. Također, ponuđači ističu nedostatke ZJN-a, koji predstavljaju ozbiljnu administrativnu prepreku za učešće pojedinih kategorija MSP-a u postupcima nabavki. Naime, kategorija samostalnih preduzetnika, iako sasvim ravnopravan organizacioni oblik poslovanja, uopće nije prepoznata u ZJN-u, pa se od ponuđača zahtijevaju potvrde/uvjerenja koja ovi subjekti uopće ne mogu pribaviti (koja mogu pribaviti samo privredna društva, odnosno pravna lica). U praksi, ovo dovodi do toga da ponuđači improviziraju, ili do toga da ponude budu odbačene uslijed nedostavljanja ovakvih potvrda/uvjerenja. Čak 53.70% ponuđača je izjavilo da se osnovni razlog za kompliciranost učešća u postupku javne nabavke odnosi na kasno plaćanje važeće fakture od ugovornog organa. Ovakve prakse, posebno ako su kombinirane sa zahtjevima za dostavljanje bankarskih garancija, predstavljaju veoma izraženu prepreku za MSP-e. Na kraju, 44.07% ispitanih ponuđača smatra da nije bilo promjena kada je u pitanju lakše učešće MSP-a u procesima nabavke.

---

24 Najčešće se radi o definiranju nesrazmjernih finansijskih kapaciteta ponuđača, zahtijevanju nepotrebnih licenci/certifikata, zahtjevima za ljudskim ili tehničkim kapacitetima koji nisu srazmjerni predmetu nabavke i sl.

25 Stavovi ponuđača izraženi u upitniku donekle se razlikuju od stavova sa održane fokus grupe, gdje su predstavnici ponuđača naveli da učešće u postupcima javnih nabavki i nije tako komplicirano.

## E-nabavke

U svom najjednostavnijem obliku, elektronske javne nabavke (e-nabavke) su izraz kojim se opisuje zamjena procedura komunikacije i obrade informacija u postupcima javnih nabavki u kojima se koristi papir, procedurama zasnovanim na informacionim tehnologijama. Potpune (*end-to-end*) e-nabavke podrazumijevaju korištenje elektronske tehnologije i procesa u različitim fazama postupka javne nabavke, počevši od objavljivanja obavještenja o javnoj nabavci, preko dostavljanja tenderske dokumentacije, podnošenja ponuda i zahtjeva za učestvovanje, ocjene ponuda, obavještenja o dodjeli ugovora, naručivanja i fakturiranja pa sve do plaćanja. E-nabavke mogu postupak učiniti efikasnijim, djelotvornijim i dostupnijim za MSP-e. Njima se značajno može pojednostaviti provođenje javnih nabavki, smanjiti rasipanje resursa i omogućiti bolji ishodi postupka javnih nabavki (niža cijena, bolji kvalitet) podsticanjem konkurencije. Mada je ranijim pravilima samo preporučeno korištenje elektronskih sredstava u postupcima javnih nabavki, Direktivom su elektronska sredstva propisana kao standard za komunikaciju i razmjenu informacija u postupcima javnih nabavki. Elementi postupka javne nabavke u kojima je korištenje elektronskih sredstava komunikacije obavezno su sljedeći:

- Dostavljanje obavještenja u elektronskom obliku („e-obavještenja“);
- Dostupnost tenderske dokumentacije u elektronskom obliku („e-dokumentacija“);
- Podnošenje zahtjeva za učestvovanje i ponuda elektronskim putem („e-podnošenje“).

Uspostavom i kasnijim razvojem portala javnih nabavki BiH (Portal)<sup>26</sup> omogućena je digitalizacija postupka javnih nabavki. U skladu sa Uputstvom o uslovima i načinu objavljivanja obavještenja i dostavljanja izvještaja o postupcima javnih nabavki na portalu javnih nabavki,<sup>27</sup> uređeni su *uslovi i način registracije korisnika, objavljivanja obavještenja i tenderske dokumentacije, preuzimanje tenderske dokumentacije, postavljanje zahtjeva za pojašnjenje i odgovora s pojašnjenjem tenderske dokumentacije, dostavljanja i objave izvještaja o postupcima javnih nabavki na Portalu*. Obaveza je ugovornih organa da kritične dokumente i kritične faze u postupku javne nabavke obavljaju putem Portala, omogućavajući na taj način ponuđačima da imaju pristup, u elektronskom obliku, obavještenjima o nabavci, tenderskoj dokumentaciji, pojašnjenjima tenderske dokumentacije, obavještenjima o dodjeli ugovora i sl. Samo dostavljanje ponuda u elektronskom obliku (e-podnošenje) još uvijek nije omogućeno. Također, ugovorni organi još uvijek nisu u obavezi da na Portalu objavljuju elemente zapisnika sa otvaranja i ocjene ponuda iz kojih bi bila vidljiva obrazloženja donesenih odluka. Prema Izvještaju o radu AJN-a za 2021. godinu,<sup>28</sup> *puštanje u produkciju modula za elektronsko dostavljanje ponuda, elektronsko otvaranje i evaluaciju ponuda i elektronsko donošenje odluke o okončanju postupka nije još realizirano iz razloga što nije donesen Pravilnik o korištenju informacionog sistema e-nabavke, kojim bi se omogućilo puštanje navedenih modula u produkciju*.

Uspostavljanje Portala svakako je doprinijelo unapređenju e-pristupa javnim nabavkama, a posebno u pravcu lakšeg pristupa za MSP-e. Međutim, Portal je još uvijek nepotpun u smislu da nisu osigurani tzv. e-podnošenje, te drugi elementi potpune elektronicizacije javnih nabavki. Ovo dovodi do toga da je učešće u postupcima javnih nabavki još uvijek povezano sa znatnim administrativnim opterećenjima. Ponuđači ponude dostavljaju u štampanom obliku, uz obavezu dostavljanja kopija ponuda, s pregrštom dokumenata koji moraju biti ovjereni od nadležnih organa, potrebom numeriranja i ovjera svih stranica od

<sup>26</sup> <https://www.ejn.gov.ba/>

<sup>27</sup> „Sl. gl. BiH“, broj 80/22.

<sup>28</sup> <https://cms-ajn.azureedge.net/documents/047ae22d-dec0-4370-91f9-97e0a573f77c.pdf>

ponuđača i dr. Ovakvi zahtjevi često uslovljavaju greške koje su, suštinski gledano, besmislene, a mogu dovesti do odbacivanja ponude. Dalje, prisutni su i određeni tehnički nedostaci već postojećih funkcija Portala, a koji se najviše odnose na mogućnost elektronskog popunjavanja ili kopiranja dokumenata.<sup>29</sup> Čak 70.00% anketiranih ponuđača je navelo da tenderska dokumentacija jeste digitalno dostupna i moguće ju je preuzimati, odnosno kopirati sadržaj, ali se ne može popuniti elektronskim putem. Omogućavanje popunjavanja elektronskim putem svakako bi olakšalo podnošenje ponuda. S druge strane, zabrinjavajućih 23.33% anketiranih ponuđača je izjavilo da nisu sve tenderske dokumentacije digitalno dostupne, te se mora kontaktirati ugovorni organ kako bi se došlo do dokumentacije. Predstavnici ugovornih organa su istakli pojedine nedostatke. Tako je, npr, provođenje pregovaračkih postupaka putem Portala povezano sa tehničkim teškoćama u vezi sa podizanjem dokumentacije u različitim fazama postupka.

## Ključna zapažanja

- Iako ZJN na dosta sličan način kao i Direktiva nastoji omogućiti što većem broju ponuđača učešće u postupcima javnih nabavki, nedovoljno precizno definirane obaveze ugovornih organa i identificirana loša praksa i dalje predstavljaju značajnu prepreku za učešće MSP-a u postupcima javnih nabavki, posebno kada su u pitanju traženi tehnički i finansijski kapaciteti na strani ponuđača. Vrlo često se zahtjevi u tenderskom dokumentu postavljaju na način da ograničavaju konkurenciju, a da za to nema opravdanih razloga (npr. postavljanjem zahtjeva u pogledu finansijske sposobnosti, u pogledu dugih rokova plaćanja, iako ugovorni organ ima spreman novac, nesrazmjerni i pretjerani zahtjevi u pogledu tehničke i profesionalne sposobnosti ponuđača, tehničke specifikacije koje upućuju na tačno određeni proizvod ili brend, a samim tim i na ponuđača).
- Ugovorni organi, uslijed nedovoljnog poznavanja tržišta uzrokovanog njegovim nedovoljnim istraživanjem, kod postavljanja uslova u tenderskim dokumentima ne znaju kojim sve zahtjevima ograničavaju konkurenciju, te se često radi o zahtjevima koji nemaju nikakve efekte i benefite za javnu nabavku.
- Elektronske javne nabavke, uprkos znatnom napretku ostvarenom u prethodnim godinama, još uvijek se ne koriste u mogućem potencijalu, čineći dokumentaciju vezanu za tendere manje dostupnom nego što bi mogla biti, te izazivajući dodatne teškoće u vezi sa dostavljanjem samih ponuda. Ovi nedostaci ukazuju da je pristup javnim nabavkama za MSP-e još uvijek otežan.

---

<sup>29</sup> Vrlo praktična svojstva tenderske dokumentacije sa stanovišta ponuđača.



## 9. Funkcioniranje mehanizama integriteta javnih nabavki na lokalnom nivou

Integritet se može odrediti kao upotreba sredstava, resursa, imovine ili ovlaštenja u skladu sa predviđenom namjenom, uz uvažavanje javnog interesa. Integritet javnih nabavki nameće zahtjev da se nabavke provode bez bilo kakvog neprimjerenog uticaja ili favoriziranja tokom cijelog ciklusa javne nabavke, posebno imajući u vidu da su javne nabavke izrazito podložne riziku od korupcije. Kako bi se osigurao integritet javne nabavke, potrebno je definirati svima jasna pravila ponašanja, a posebno u oblasti sprečavanja sukoba interesa i primjene jasnih etičkih standarda za sve uključene u postupke nabavki, i to u cjelokupnom ciklusu javne nabavke. Profesionalizacija i zaštita položaja službenika za javne nabavke i osiguranje principa meritornosti kod zapošljavanja i napredovanja u okviru ovih službi, također su veoma važni. Politike integriteta naročito trebaju uzeti u obzir specifičnosti javnih nabavki, te prilagoditi postojeće institute upravo ovim specifičnostima. Na kraju, potrebno je prepoznati rizike integriteta javne nabavke kroz cjelokupan ciklus nabavke, te definirati politike i alate upravljanja ovim rizicima. Osiguranje integriteta javnih nabavki svakako je prepoznat kao jedan od najvažnijih aspekata javnih nabavki. Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), u svojoj Preporuci za javne nabavke (2015), *preporučuje da se osigura integritet sistema javnih nabavki propisivanjem općih standarda integriteta, te propisivanjem specifičnih standarda integriteta javnih nabavki*. Imajući u vidu da u postupku javne nabavke, pored ugovornih organa, učestvuju i ponuđači, integritet ponuđača ja također od velikog značaja. Pitanja integriteta su veoma kompleksna pitanja, koja uključuju izradu i provođenje velikog broja politika koje se odnose uspostavljanje regulatornog i institucionalnog okvira na različitim upravnim nivoima u BiH. Imajući u vidu cilj i domet izvještaja, pitanja integriteta koja su predmet izvještaja su usko fokusirana na integritet postupaka javnih nabavki od JLS-a i lokalnih javnih preduzeća.

Postoji nekoliko posebno važnih mehanizama koji utiču na stepen integriteta javnih nabavki:

- Primjena etičkih kodeksa i sprečavanje sukoba interesa;
- Eksterna i interna revizija javnog sektora;
- Institucionalizacija i profesionalizacije funkcije za javne nabavke u okviru ugovornog organa i/ili poslovnog subjekta;
- Obuka zaposlenih u vezi sa integritetom;
- Uvođenje principa „četiri oka“ u proces donošenja odluka;
- Kreiranje planova integriteta/antikorupcionih planova;
- Stvaranje uslova za sigurno prijavljivanje korupcije i zaštitu osoba koje prijavljuju korupciju;
- Rotiranje službenika na poslovima javnih nabavki;
- Kreiranje internih pravila/procedura u vezi sa povjerljivošću informacija.

Etično ponašanje zaposlenih u JLS-ima, uključujući i službenike za javne nabavke, osim odgovarajućim zakonima kojima je uređen status zaposlenih u JLS-ima, posebno je uređeno etičkim kodeksima primjenjivim u konkretnom JLS-u. Između ostalih, odredbe ovih kodeksa sadrže i odgovarajuće obaveze zaposlenih koje su značajne za osiguranje integriteta javnih nabavki. Tako postoje odredbe u vezi sa sprečavanjem sukoba interesa, zabranom traženja ili primanja poklona, obavezom profesionalnog ponašanja i dr. Primjena etičkih kodeksa, osim promocijom i upoznavanjem zaposlenih i javnosti sa

obavezama koje proističu iz kodeksa, nastoji se osigurati i odgovarajućim disciplinskim mehanizmima. Tako većina kodeksa predviđa da su povrede kodeksa povrede službene dužnosti, dok posebni propisi o provođenju disciplinskih postupaka uređuju procesna pitanja eventualnog sankcioniranja zaposlenih. Pored etičkih kodeksa, postoje i posebni propisi koji su fokusirani upravo na integritet javnih nabavki i službenika koji učestvuju u postupcima javnih nabavki. Tako ZJN, u članu 52, obavezuje ugovorne organe da prepoznaju, spriječe i uklone bilo kakav oblik sukoba interesa u vezi sa postupkom javne nabavke. Pod sukobom interesa ZJN utvrđuje *situacije kada predstavnici ugovornog organa, koji su uključeni u provođenje postupka javne nabavke ili mogu uticati na rezultat tog postupka, imaju, direktno ili indirektno, finansijski, privredni ili bilo koji drugi lični interes koji bi se mogao smatrati štetnim za njihovu nepristranost i nezavisnost u okviru postupka*. Zakon zatim detaljnije definira pojavne oblike sukoba interesa, te, što je veoma važno, propisuje da je ugovor o javnoj nabavci, sklopljen suprotno odredbama zakona, ništavan. Dalje, Pravilnik o uspostavljanju i radu Komisije za javne nabavke koji je propisao AJN<sup>30</sup> propisuje da, prilikom imenovanja komisije, *ugovorni organ treba voditi računa da u komisiju ne imenuje osobe koje bi mogle biti u direktnom ili indirektnom sukobu interesa koji je u vezi s konkretnim postupkom javne nabavke*. Također, u komisiju ne mogu biti imenovane odgovorne osobe koje na bilo koji način donose odluke vezane za postupak javne nabavke ili ih odobravaju. Obaveza je člana komisije da tokom cijelog postupka nabavke prijavi postojanje mogućeg sukoba interesa ugovornom organu radi isključenja iz daljnjeg rada komisije i imenovanja zamjenskog člana. Ukoliko neki od imenovanih članova komisije ili sekretar utvrdi da zbog mogućeg sukoba interesa nije podoban za učestvovanje u određenom postupku javne nabavke, dužan je o tome obavijestiti ugovorni organ i s obrazloženjem zatražiti izuzeće, u kojem slučaju se imenuje. Okvir za uspostavljanje integriteta ponuđača nastoji se uspostaviti od nadležnih privrednih komora, te udruženja poslodavaca na različitim nivoima u BiH. Tako je npr. Skupština Privredne komore RS usvojila Kodeks poslovne etike, kojim su utvrđeni principi i pravila poslovne etike koji obavezuju poslovne subjekte, članove komore, zaposlene, članove organa upravljanja u poslovnim subjektima i lica angažirana po ugovornom osnovu u poslovnom subjektu. U dijelu koji regulira odnose prema državnim organima, dakle prema ugovornim organima, ovaj kodeks naročito zabranjuje služenje mitom, političkim uticajima ili pritiscima za ostvarenje poslovnih ciljeva. Dalje, kodeks propisuje da, kada poslovni subjekat nastupa kao dobavljač državnih tijela, poslovni odnosi moraju biti transparentni i u skladu sa važećim propisima.<sup>31</sup> Pored navedenih odredbi Kodeksa koje su blisko povezane sa integritetom javnih nabavki, kodeks sadrži i odredbe koje posredno uređuju integritet javnih nabavki, a odnose se na zabrane bilo kakvih aktivnosti koje bi služile ograničavanju konkurencije. Nadležna tijela za praćenje primjene kodeksa su Sud časti PKRS-a i Nadzorni i Upravni odbor PKRS-a. Kodeks podrazumijeva obaveze za sve osobe na koje se kodeks odnosi da prijave svaku sumnju u povredu kodeksa. Dalje, kodeks predviđa i zaštitu identiteta svih osoba koje prijavljuju povredu kodeksa, te zabranu bilo kakvih represivnih mjera. Kao mjere prema prekršiocima kodeksa, Sud časti može izreći sljedeće mjere: 1) opomenu; 2) javnu opomenu objavljivanjem na Upravnom odboru i Skupštini PKRS-a; 3) javnu opomenu objavljivanjem u jednom ili više štampanih ili elektronskih medija, te sljedeće zaštitne mjere: 1) zabranu učešća u radu organa i tijela PKRS; 2) zabranu učešća na sajmovima i izložbama; 2) brisanje reda vožnje, odnosno polaska prevozniku, tj. poslovnom društvu ili preduzetniku koji obavlja djelatnost javnog prevoza i 4) zabranu obavljanja djelatnosti za određeno vrijeme u skladu sa zakonom. Ovaj dokument karakteriziraju nedovoljno precizne norme ponašanja, a posebno u oblasti korupcije, sukoba interesa i zloupotreba, uz oslanjanje na propisivanje pravila na nivou načela. Mehanizmi implementacije i kontrole su veoma slabi, a nema ni odvratajućeg karaktera propisanih sankcija. Pored navedenog kodeksa, Unija udruženja poslodavaca RS u oktobru 2020. godine usvojila je Etički kodeks

---

30 SLGL BiH", broj, 103/14.

31 Član 48. Kodeksa.

poslodavaca RS. Ovaj kodeks u još manjoj mjeri sadrži precizne i konkretne norme ponašanja ponuđača i odgovornih osoba, te ne sadrži nikakve mehanizme primjene odredbi, niti sankcije za kršenje kodeksa. Štaviše, upitno je i samo prihvaćanje kodeksa od ponuđača, odnosno obaveza primjene kodeksa.<sup>32</sup> Slično se može zaključiti i na osnovu analize kodeksa u FBiH, usvojenih od federalnih ili kantonalnih udruženja.

Eksternu i internu reviziju javnog sektora kao oblik parlamentarne kontrole nad radom izvršne vlasti provodi ured/služba za reviziju, koji funkcioniraju na različitim upravnim nivoima u BiH. Zadatak i uloga ovih institucija u segmentu javnih nabavki prije svega se odnosi osiguranje dosljedne i jednake primjene ZJN-a (*audit of compliance*) kroz ex post ocjenu usaglašenosti postupaka javnih nabavki koje provode ugovorni organi sa ZJN-om. Kako se radi o ex post ocjeni usaglašenosti, ova ocjena se odnosi na cjelokupan ciklus nabavke, jer se prilikom revizije vrši ocjena usaglašenosti planova nabavki sa budžetima i drugim planskim dokumentima, implementacija samih planova nabavki, provođenje postupaka javnih nabavki, dodjela ugovora, te, na kraju, provođenje dodijeljenih ugovora. Provjera usklađenosti sa ZJN-om je obavezan dio svake finansijske revizije. Pored navedenog, uredi/službe za reviziju vrše i procjenu funkcioniranja sistema finansijskog upravljanja i kontrole i funkcioniranja interne revizije, na osnovu čega su stvorene osnovne pretpostavke za usaglašavanje i harmonizaciju procesa uspostavljanja finansijskog upravljanja i kontrole u cjelini javnog sektora. Pored pomenutih revizija, uredi/službe za reviziju provode i revizije učinka (*audit of performance*) i posebne revizije. Revizije učinka za predmet mogu imati različite aspekte javnih nabavki (planiranje, centralizacija, pravovremenost i dr.) sa stanovišta ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti, dakle, ne samo sa stanovišta usklađenosti sa ZJN-om. Pored toga, revizije učinka koje provodi ured mogu za predmet imati i samo funkcioniranje sistema finansijskog upravljanja i kontrole i interne revizije. Interna finansijska kontrola uspostavlja se u skladu sa odgovarajućim entitetskim propisima, s ciljem osiguranja da se budžetska i druga sredstva u ostvarivanju ciljeva organizacije koriste zakonito, ekonomično, efikasno i efektivno. Interna finansijska kontrola predstavlja, prije svega, preventivnu funkciju sprečavanja nepravilnosti u poslovanju. Na osnovu ovih propisa, utvrđena je obaveza uspostavljanja odgovarajućih jedinica za internu reviziju, odnosno imenovanje internog revizora.

Institucionalizacija i profesionalizacija funkcije za javne nabavke predstavlja kreiranje seta internih propisa/pravila koja su zasnovana na postojećem zakonskom okviru, osnivačkim aktima, te dobrim praksama u vezi sa organizacijom javnih nabavki. Kod ugovornih organa, ovaj mehanizam se manifestira kroz unutrašnju organizaciju i sistematizaciju radnih mjesta, gdje se uspostavlja organizacioni dio ili imenuje sama osoba koja je zadužena za provođenje javnih nabavki na bazi definiranih akata. Kod ponuđača, ovaj mehanizam je uobičajeno prisutan kroz postojanje sistematiziranog radnog mjesta sa osobom kojoj su delegirani poslovi pripreme ponuda za javne nabavke. Institucionalizacijom i profesionalizacijom funkcija za javne nabavke u ugovornim organima, ali i ponuđačima, utiče se i na sam integritet u vezi sa provođenjem postupaka javnih nabavki.

Edukacija zaposlenih u vezi sa pitanjima narušavanja integriteta u javnim nabavkama je od ključnog značaja za prepoznavanje praksi koje po prirodi stvari nisu poželjne. Same edukacije utiču na senzibilitet za prevenciju korupcije kroz uvođenje politike obavještanja o pojedinačnim slučajevima i edukaciji o korupciji i njenim posljedicama. Kao što je navedeno u dijelu izvještaja o kapacitetima za provođenje postupaka javnih nabavki, ugovorni organi u dosta velikoj mjeri koriste dostupne obuke za službenike za javne nabavke, dok ponuđači to koriste u manjoj mjeri. Program obuke službenika za javne nabavke, kao obavezne teme, sadrži i prevenciju korupcije i etiku u oblasti JN-a.

---

32 <https://unijauprs.org/etickim-kodeksom-do-jeftinijeg-novca/>

Uvođenje principa „četiri oka“ u proces donošenja odluka je mehanizam kojim se smanjuje stepen diskrecije u odlučivanju. Generalno, princip se bazira na tome da nijednom zaposlenom ne treba dozvoliti da radi sam na određenim poslovima i donosi konačne odluke bez konsultiranja drugih zaposlenih. Ovaj princip se pokazao kao veoma efikasno sredstvo sprečavanja korupcije, ali zahtijeva angažiranje više ljudskih resursa nego što je uobičajeno. Tako, na primjer, Pravilnik o uspostavljanju i radu komisije za javne nabavke propisuje da u komisiju za javne nabavke ne mogu biti imenovane odgovorne osobe koje na bilo koji način donose odluke vezane za postupak javne nabavke ili ih odobravaju.

Plan integriteta predstavlja preventivni interni antikorupcijski dokument koji sadrži pregled identificiranih, analiziranih, procijenjenih i rangiranih rizika za narušavanje integriteta. Plan integriteta treba biti utemeljen na činjenicama koje su prikupljene na transparentan, nepristran, stručan, inkluzivan i sveobuhvatan način, te na aktivnostima koje su mjerljive i orijentirane na učinak. Osiguranje ovakvog pristupa izrade plana integriteta je moguće samo ako se provede odgovarajuća i sveobuhvatna samoprocjena (kao dijela plana integriteta) na korupcijske rizike i faktore rizika koji mogu nastati unutar javne institucije ili ponuđača. Na sličan način može doći i do izrade plana integriteta od ponuđača.

Trenutno postoje dva zakona koji tretiraju zaštitu zviždača: Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u institucijama Bosne i Hercegovine i Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju Republike Srpske. Prvi se odnosi na zaposlene u institucijama Bosne i Hercegovine i pravnim licima koji osnivaju ove institucije, dok se drugi odnosi na sva fizička i pravna lica koja u dobroj namjeri prijave korupciju u javnom ili privatnom sektoru u Republici Srpskoj. U oba propisa se normira interna zaštita kao način prijavljivanja korupcije kod samog poslodavca. Prema podacima antikorupcijske mreže ACCOUNT,<sup>33</sup> više od 90% javnih institucija u RS je donijelo interni akt, odnosno uputstvo o postupanju sa prijavom korupcije i osiguranju zaštite onih koji je prijavljuju, u skladu sa zakonskim odredbama. U Federaciji BiH još uvijek nije usvojen zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju, mada je pripremljen od radne grupe koju je imenovala Vlada FBiH. Dometi primjene postojećeg legislativnog okvira u vezi sa zaštitom uzbunjivača i na nivou BiH i u Republici Srpskoj su veoma skromni.

Prijava korupcije ili uzbunjivanje (engl. *Whistleblowing*) je jedan od najbitnijih elemenata za uspostavljanje transparentnosti, integriteta i odgovornosti u javnom i privatnom sektoru. Uzbunjivanje označava ukazivanje na postupanja u javnom i privatnom sektoru koja su takve prirode da izazivaju ili mogu izazvati nastanak štete za javno dobro, a koja može biti posljedica korupcije, prevara, zloupotreba, neetičnog ili neodgovornog ponašanja. U BiH trenutno postoje tri zakona koji tretiraju zaštitu zviždača: Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u institucijama Bosne i Hercegovine,<sup>34</sup> Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju Republike Srpske<sup>35</sup> i Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju Brčko distrikta BiH.<sup>36</sup> U osnovi, ovi propisi uređuju način prijave korupcije i postupanja sa prijavama korupcije, te propisuju modele interne i eksterne zaštite lica koja prijavljuju korupciju. Bitno je napomenuti da su zakonima na nivou RS i BD BiH obuhvaćeni i privatni poslodavci, odnosno da zakon pruža zaštitu i za uzbunjivače kod ponuđača. U Federaciji BiH još uvijek nije usvojen zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju, iako je nacrt propisa pripremljen od radne grupe koju je imenovala Vlada FBiH.

---

33 Antikorupcijski priručnik u javnim nabavkama, Projekat "Jačanje učešća malih i srednjih preduzeća u sistemu javnih nabavki i kapaciteta lokalnih ugovornih organa u BiH", februar 2019.

34 „Službeni glasnik BiH“, broj 100/13.

35 „Službeni glasnik RS“, broj 63/17

36 „Službeni glasnik BD BiH“, broj 25/18.

Mehanizam rotacije uključuje planirane promjene uloga zaposlenih u okviru javne institucije, odnosno ugovornog organa, koje se vrše u pravilnim vremenskim razmacima.<sup>37</sup> Time se utiče na mogućnost pojave određenih veza unutar (ali i van nje) institucije koje vode ka postupcima narušavanja integriteta. Cilj je da se utiče na stvaranja veza između pojedinaca unutar ugovornih organa i ponuđača koje narušavaju konkurenciju samih postupaka javnih nabavki. U praksi se ovaj mehanizam najčešće manifestira u rotiranju članova komisija za javne nabavke na bazi redovnih vremenskih intervala i u skladu sa definiranim internim pravilima za provođenje postupaka javnih nabavki.

Analiza etičkih kodeksa koji se primjenjuju na lokalnom nivou, koja je provedena u okviru projekta *Jačanje integriteta i transparentnosti u javnom sektoru*, provedenog od Razvojnog programa Ujedinjenih naroda (UNDP), uz podršku Vlade Ujedinjenog Kraljevstva u periodu od augusta 2021. godine do marta 2022. godine, ukazala je na niz slabosti vezanih za politike integriteta na lokalnom nivou u BiH. Etički kodeksi kako sadržinski, tako i institucionalno, ne omogućavaju efektivno sprečavanje i upravljanje sukobom interesa, niti uspostavljaju adekvatne mehanizme praćenja primjene kodeksa i izvještavanje. Prema ovoj analizi, *etički kodeksi ne propisuju na dovoljno precizan i sveobuhvatan način obaveze zvaničnika/zaposlenih u vezi sa izbjegavanjem sukoba interesa, 38 pravila ponašanja za slučaj postojanja sukoba interesa i dr. Uputstva i priručnici za službenike/zvaničnike nisu izrađeni, te je teško očekivati od samih zvaničnika/zaposlenih, ali i građana/korisnika usluga, da budu sigurni u ispravnost postupaka u situacijama sumnje u sukob interesa. JLS-i još uvijek nisu uspostavili praksu pažljivijeg praćenja i izvještavanja o primjeni etičkih kodeksa, tako da je teško doći do informacija o tome da li i kako ovaj mehanizam integriteta uopće djeluje. Ne postoje konkretni podaci o broju postupaka koji su pokrenuti u vezi sa etičkim kodeksima, a posljedično ni o rezultatima ovih postupaka.* Prema pomenutom istraživanju, u periodu 2018 – 2020. godina, tek je nekoliko anketiranih JLS-a registriralo zvanične prijave i vođenje disciplinskih postupaka, što dovoljno govori o nefunkcionalnosti mehanizama za utvrđivanje odgovornosti.

Istraživanje provedeno u okviru ovog izvještaja pokazalo je da na strani poslovne zajednice, odnosno ponuđača, primjena kodeksa poslovnog ponašanja još uvijek nije zaživjela. Prema rezultatima upitnika, najveći broj anketiranih ponuđača (58,33%) nije upoznat sa postojanjem mehanizama poslovne etike propisanim od privrednih komora/udruženja, dok 88,10% od navedenog broja nije koristio priliku za zaštitu poslovne etike i integriteta koju omogućavaju ovi mehanizmi. Također, čak 2/3 anketiranih ponuđača je navelo da nemaju interne propise/pravila/procedure koji reguliraju pitanja poslovne etike i integriteta.

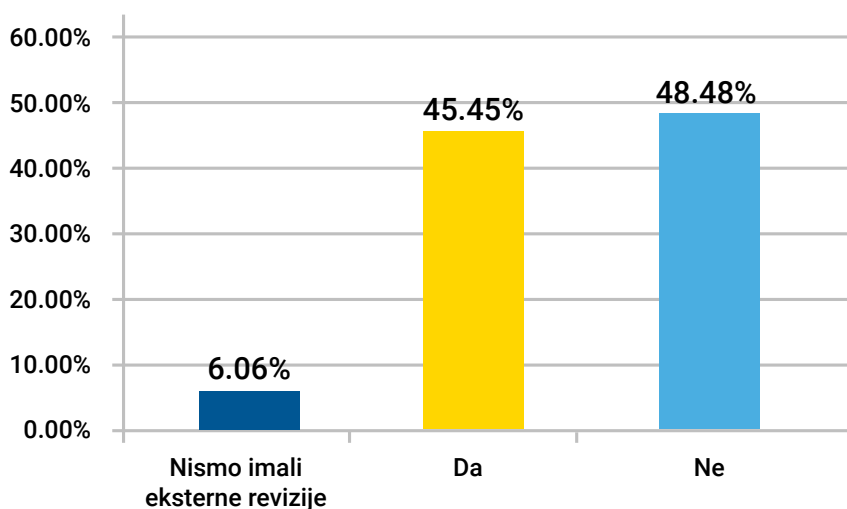
Analiza dostupnih podataka ukazuje na to da okvir eksterne i interne revizije ne ostvaruje predviđenu ulogu u pogledu unapređenja sistema javnih nabavki u javnom sektoru. Brojni izvještaji i analize ureda/službi za reviziju objavljeni na njihovim web stranicama ukazuju na to da se mali procenat preporuka eksterne revizije realizira u potpunosti od ugovornih organa. Brojni su i primjeri ponovljenih nedostataka u provođenju javnih nabavki koji su utvrđeni u uzastopnim revizijama. Rezultati ankete potvrđuju u određenoj mjeri ovakve nalaze. U 45,45% ugovornih organa je tokom provođenja eksterne revizije bilo primjedbi na provedene postupke javnih nabavki. Istovremeno, rezultati provedenih internih revizija u ugovornim organima su nešto „pozitivniji“ kada su u pitanju javne nabavke. Ono što svakako zabrinjava je da u 51,52% anketiranih ugovornih organa nije bilo provođenja interne revizije u vezi sa postupcima javnih nabavki, šta jasno ukazuje da se interna revizija kao mehanizam još uvijek ne koristi u dovoljnoj mjeri.

---

37 Priručnik za javne nabavke, Vijeće ministara BiH i Agencija za javne nabavke BiH u okviru EU Twinning Light projekta "Jačanje institucionalnih kapaciteta AJN-a", 2009.

38 Npr. pojedini kodeksi zaposlenih uopće ne definiraju šta je to sukob interesa.

**Da li je, ranije, tokom provođenja eksterne revizije, bilo primjedbi na provedene postupke javnih nabavki?**



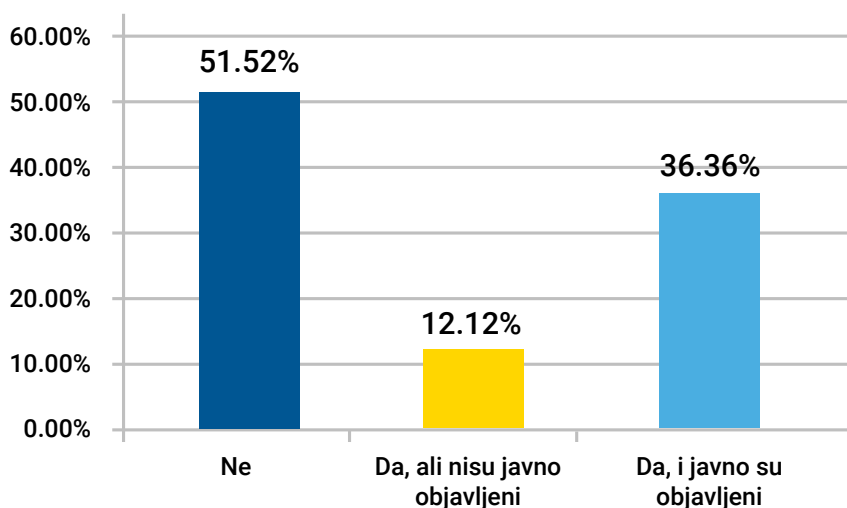
Kao što je već navedeno u dijelu ove studije o kapacitetima za provođenje postupaka javnih nabavki, ugovorni organi na lokalnom nivou na različite načine uređuje samu organizaciju javnih nabavki. Rezultati ankete ukazuju da većina ugovornih organa ima usvojene interne akte koji reguliraju pitanje javnih nabavki. 88,57% anketiranih ugovornih organa je navelo da ima usvojene pravilnike o direktnom sporazumu, dok 74,29% anketiranih ima pravilnike o javnim nabavkama. U zavisnosti od veličine anketiranog ugovornog organa, te same unutrašnje organizacije, različiti su i pristupi načinu organizacije provođenja postupaka nabavki. Tako se u najvećem broju anketiranih ugovornih organa javne nabavke provode od osoba koje su odgovorne ne samo za javne nabavke i već i za druge poslove (31,4%), dok je u 28,57% anketiranih formirana organizaciona jedinica koja je odgovorna samo za poslove javnih nabavki. Na strani ponuđača, rezultati provedene ankete ukazuju da tek 1/3 anketiranih ima interna pravila ili propise koji reguliraju poslove javnih nabavki.

Obuka zaposlenih u vezi sa primjenom etičkih standarda ponašanja se ne provodi u potrebnoj mjeri. Iako dostupna ugovornim organima, obuka za javne nabavke koja se provodi od AJN-a ne sadrži u dovoljnoj mjeri pitanja etičkih standarda u javnim nabavkama, sprečavanja sukoba interesa, korupcije i prevara. Ova pitanja su sporedna u modulima obuka koje provodi AJN, te uopće nisu obuhvaćena programima obuka koje provode komercijalne kuće i drugi subjekti. Na ovakve zaključke upućuje i Izvještaj o napretku EU za 2022. godinu, u kojem se navodi da su *kapaciteti da se upravlja procesom javnih nabavki slabi. Specijalizirana funkcija javnih nabavki treba biti uspostavljena u svakom ugovornom organu, te treba biti popunjena službenicima koji imaju potrebne vještine i ekspertizu.*

Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju još uvijek nije usvojen u FBiH. U ovakvoj situaciji, ugovorni organi mogu samostalno donositi odgovarajuće politike zaštite uzbunjivača. Istraživanje u okviru projekta *Jačanje integriteta i transparentnosti u javnom sektoru* pokazuje da je tek 16% JLS-a u FBiH usvojilo akt kojim se propisuje način prijave korupcije i zaštite uzbunjivača. Čak i u JLS-ima u FBiH koji imaju usvojene odgovarajuće politike zaštite uzbunjivača, ovakve politike su nužno ograničene imajući u vidu da,

prema prirodi ovlaštenja, ovim politikama ne mogu biti uređena pitanja eksterne zaštite uzbunjivača (npr. sudske zaštite) kao veoma važnog oblika zaštite. Rezultati provedene ankete među ugovornim organima pokazuju da je ovo pitanje regulirano u manje od pola anketiranih ugovornih organa. Stoga, ne iznenađuje da je tek u jednoj instituciji zabilježen interno prijavljen slučaj sumnje na korupciju tokom 2021. godine.

**Da li vaša institucija ima uspostavljena interna pravila/uputstva o tome kako postupati sa sumnjama na korupciju i osigurati zaštitu lica koja prijavljuju korupciju?**



Kao što je već navedeno, većina javnih institucija u RS je donijela interni akt, odnosno uputstvo o postupanju sa prijavom korupcije i osiguranju zaštite onih koji je prijavljuju, u skladu sa zakonskim odredbama. Međutim, dometi primjene postojećeg legislativnog okvira u vezi sa zaštitom uzbunjivača su jako skromni. Na ovo ukazuju i izvještaji<sup>39</sup> organizacija civilnog društva, iz kojih je vidljivo da građani imaju mnogo više povjerenja u njihove mehanizme zaštite, nego u one uspostavljene od javnog sektora.

## Ključna zapažanja

- Integritet ni pojmovno ni u samom značenju nije dovoljno prepoznat kao jedan od bitnih mehanizama za dostizanje svih ciljeva i efekata javnih nabavki, pri čemu je integritet, imperativ, odnosno kategorija bez koje nije moguće provoditi postupke javnih nabavki u skladu sa proklamovanim principima iz samog zakona o javnim nabavkama, ali i principima iz Direktiva EU.
- Okvir integriteta javnih nabavki izgrađen je tek u određenoj mjeri, te još uvijek ne osigurava objektivno i nepristrasno provođenje javnih nabavki na lokalnom nivou. Brojni su nedostaci ovog okvira, koji se ogledaju u nedovršenim i neharmoniziranim politikama, usvojenim na različitim nivoima u BiH, te nedovoljnoj podršci lokalnim zajednicama u uspostavljanju i primjeni okvira integriteta. U ovakvom okruženju, JLS-i, a posebno lokalna javna preduzeća, pojedina pitanja važna za integritet uopće ne reguliraju, ili reguliraju na različite načine, uglavnom nedovoljno. Osnovni nedostaci se odnose na

39 [ALAC-Godisnji-izvjestaj-2021.pdf \(ti-bih.org\)](#)

slabosti u primjeni okvira integriteta, a koji se posebno ogledaju u slabom ili nikakvom praćenju i izvještavanju o primjeni ovog okvira. Informiranost poslovne zajednice na niskom je nivou. Sve ovo uzrokuje nepovjerenje poslovne zajednice i građana, te dodatno otežava zaživljavanje okvira integriteta.

- Čak i gdje postoji dovršen regulatorni i institucionalni okvir, harmoniziran sa međunarodnim normama i dobrim praksama, kao što je slučaj u oblasti eksterne i interne revizije, dostupni podaci ukazuju da nema zadovoljavajućeg uticaja na unapređenje integriteta javnih nabavki, što je izvjesno posljedica nepostojanja potrebnog stepena odgovornosti na lokalnom nivou.



## 10. Novi trendovi – Centralizacija javnih nabavki i „zelene“ nabavke

### Centralizacija javnih nabavki

Centralizirane javne nabavke karakterizira agregacija ili konsolidacija javnih nabavki putem centraliziranog tijela za nabavku. Centralizacija može doprinijeti nizu finansijskih i nefinansijskih koristi koje poboljšavaju procese javnih nabavki. Sve su češće politike vlada da uspostave centralizirane modele nabavke, kako bi iskoristile prednosti ekonomije obima i postigle uštede putem agregacije potražnje, smanjenih transakcionih troškova uslijed manjeg broja ugovora koji se zaključuju i dr. Konsolidacija poboljšava kvalitet i kvantitet informacija o nabavkama kroz bolju evidenciju, jačanje revizorskog traga, te kroz bolju kontrolu i nadzor. Također, omogućena je veća sigurnost protiv pravnih, tehničkih ekonomskih i ugovornih rizika u pogledu izvršenja, uslijed specijalizacije i većih kapaciteta centralnih ugovornih organa, a ovo se posebno odnosi na složenije predmete nabavke. Svakako, objedinjavanje tehničke ekspertize povećava mogućnost korištenja javnih nabavki za postizanje strateških razvojnih ciljeva i ciljeva održivog razvoja. Ovo je posebno važno imajući u vidu opisane nedovoljne kapacitete za javne nabavke na lokalnom nivou, a posebno o pitanju korištenja javnih nabavki kao strateškog alata lokalnog razvoja. Koncentracija poslova nabavki mogla bi osigurati bolje kapacitete za planiranje i ugovaranje, te praćenje provođenja ugovora o javnim nabavkama. Direktiva, u svom uvodnom dijelu, naglašava da vlade sve više razmatraju centralizaciju javnih nabavki, *kako bi iskoristile prednosti ekonomije obima i postigle uštede putem agregiranja tražnje*. Direktiva ipak naglašava i potrebu opreza prilikom centralizacije javnih nabavki *kako bi se izbjegla suvišna koncentracija kupovne moći te stvaranje tajnih sporazuma te kako bi se održala transparentnost i sačuvalo tržišno natjecanje i mogućnost pristupa tržištu za mala i srednja poduzeća*. ZJN, u članu 4, propisuje da *ugovorni organi mogu donijeti odluku da zajednički provode postupak javne nabavke ili osnovati centralni nabavni organ*. *Pravila provođenja zajedničke nabavke i osnivanja centralnog nabavnog organa propisuje podzakonskim aktom Vijeće ministara BiH*.

Potreba za unapređenjem u oblasti centralizacije javnih nabavki prepoznata je i od domaćih institucija i međunarodnih donatora. Tako je 19. 7. 2021. godine, između Misije USAID-a u BiH i AJN-a, potpisan Memorandum o razumijevanju, te je u planu kreiranje novog informacionog sistema za centralizirane javne nabavke, zajedno s modulom za efikasan monitoring javnih nabavki. U praksi, međutim, provođenje centraliziranih javnih nabavki u JLS-ima tek je u povoju. Kod svega 9,09% anketiranih ugovornih organa javne nabavke se realiziraju putem centraliziranih/zajedničkih javnih nabavki. Kao glavna ograničenja za provođenje centraliziranih/zajedničkih nabavki ugovorni organi navode nedovoljne kapacitete za ove procedure i nedovoljnu volja za centralizacijom javnih nabavki. Iako nije u vezi sa javnim nabavkama na lokalnom nivou, korisno je pomenuti da je centralizacija javnih nabavki najdalje otišla u sektoru zdravstva u RS, gdje već preko jedne decenije traje nastojanje da se znatan dio nabavki za potrebe zdravstvenog sektora provodi centralizirano, putem Fonda zdravstvenog osiguranja RS. Međutim, a prema nalazima revizije učinka Glavne službe za reviziju javnog sektora RS,<sup>40</sup> osnovni je zaključak da se *centraliziranim javnim nabavkama u zdravstvu RS nije upravljalo u skladu sa principima ekonomičnosti, efikasnosti i*

40 [https://gsr-rs.org/wp-content/uploads/2022/11/RU003-18\\_Cyr.pdf](https://gsr-rs.org/wp-content/uploads/2022/11/RU003-18_Cyr.pdf)

efektivnosti, što je imalo uticaj na ostvarivanje osnovnih principa zdravstvene zaštite u RS. Ovo pokazuje da je centralizacija javnih nabavki, iako potencijalno veoma korisna, izuzetno složen proces.

## „Zelene“ javne nabavke

Održiv razvoj, te zaštita i unapređenje životne sredine svakako spadaju među najvažnije ciljeve razvoja na globalnom, regionalnom i nacionalnom nivou, i obavezan su sadržaju svih razvojnih politika. Neki od najvažnijih razvojnih okvira, kao što su Ciljevi održivog razvoja Ujedinjenih naroda ili Evropski Green Deal, utvrđuju da su pitanja životne sredine, cirkularne ekonomije, energetske efikasnosti i dekarbonizacije, te eko-inovacija naprosto neodvojiva od razvoja. Kada su u pitanju javne nabavke, mnoge politike prepoznaju zahtjeve životne sredine kao veoma važne zahtjeve politika javnih nabavki. Tako Akt o malom biznisu za Evropu, u dimenziji IX, zahtijeva da se osigura MSP da izazove životne sredine pretvore u poslovne prilike, tražeći da se za MSP osigura dovoljno informacija, ekspertiza i finansijski podsticaji, kako bi se u punoj mjeri iskoristile prilike na „zelenom“ tržištu. Također, skup politika Reforma javnih nabavki u EU: Manje birokratije, veća efikasnost – Pregled novih pravila EU o javnim nabavkama i koncesijama, naglašava da ugovorni organi trebaju ubrzati eko inovacije korištenjem novih kriterija za dodjelu ugovora, a koji u većoj mjeri uvažavaju pitanja zaštite i unapređenja životne sredine. ZJN, u članu 40, utvrđuje pravo ugovornih organa da tehničke specifikacije predmeta nabavke definira u *formi izvedbenih ili funkcionalnih zahtjeva koji mogu uključivati ekološke elemente i elemente energetske efikasnosti*. Dalje, zakon u članu 64. utvrđuje pravo ugovornog organa da razradi potkriterije za ocjenu ponuda, u skladu sa prirodom i svrhom konkretnog predmeta nabavke. Ovi potkriteriji, između ostalog, mogu biti i ekološke karakteristike ponuđenog predmeta.

Rezultati ankete ukazuju da se u tek kod 1/3 anketiranih ugovornih organa razmatrao aspekt “zelenih” nabavki. Najčešće se radilo o zahtjevima za ekološki prihvatljivim predmetima nabavke (npr. energetska efikasnost), a koji su se dokazivali dostavljenim ekološkim certifikatima, odnosno zahtjevima da se u tehničkim specifikacijama predmeta nabavke navede neka od ekoloških oznaka kvaliteta. Rjeđe, ugovorni organi su definirali „ekološke“ potkriterije za dodjelu ugovora.

## Ključna zapažanja

- Centralizacija javnih nabavki i zaštita životne sredine ili eko-inovacije nisu zaživjeli u praksama javnih nabavki na lokalnom nivou. Ovi koncepti se u praksama javnih nabavki na lokalnom nivou pojavljuju kao rijedak izuzetak, osim u dijelu gdje tehnički minimumi za određene predmete nabavki sami u sebi sadrže određene ekološke standarde.<sup>41</sup> Očigledno je da se JLS-i ne mogu osloniti samo na sopstvene kapacitete.
- Centralizacija javnih nabavki ipak postoji i pokazala se vrlo efikasnom i opravdanom, a kao pozitivan primjer je praksa nabavki u Srednjobosanskom kantonu, koja bi mogla poslužiti kao primjer, dok je na nivou JLS-a koji su bili predmet izvještaja potpuno izostala.

---

41 Npr. Eko-standardi u automobilske industriji, ekološke kategorije/oznake određenih tehnologija i sl.

## 11. Zaključci

Ova studija je imala za cilj da uradi detaljnu analizu politika i praksi javnih nabavki na lokalnom nivou, sa aspekta ugovornih organa i ponuđača, kao i da pronađe odgovor na pitanje da li su javne nabavke u Bosni i Hercegovini u funkciji lokalnog razvoja ili ne. Zasnovana je na pregledu ranije dostupnih izvještaja i studija, ali i dubinskoj analizi stavova ugovornih organa i ponuđača na teritoriji Bosne i Hercegovine.

Javne nabavke imaju različite uticaje na lokalni razvoj u zavisnosti od načina na koji se provode.

Negativni efekti javnih nabavki na lokalni razvoj uključuju:

1. Izbor dobavljača na osnovu niskih cijena, bez uzimanja u obzir specifičnosti i potreba jedinica lokalne samouprave (JLS) i lokalnih komunalnih preduzeća, što može dovesti do nabavke neadekvatne i nekvalitetne robe, usluga i radova. Ovo je posebno značajno kada se radi o investicijama u lokalnu infrastrukturu kada se za izdvojen novac ne dobije ono što ima značajnu upotrebnu vrijednost.
2. Korupcija, pogodovanje i zloupotreba u procesu javnih nabavki, što može spriječiti poštenu konkurenciju i omogućiti izbor dobavljača na osnovu nepravednih kriterija, umjesto na osnovu njihovog kvaliteta i sposobnosti. To djeluje destruktivno na spremnost potencijalnih ponuđača na učešće u javnim nabavkama, a nedostatak konkurencije je svakako nešto što ne djeluje pozitivno na lokalni ekonomski razvoj.
3. Nedostatak transparentnosti i otvorenosti u procesu javnih nabavki, što može dovesti do toga da ponuđači ne mogu konkurirati pod jednakim uslovima ili da ne znaju kako se proces nabavke provodi. Ovo također može negativno uticati na lokalni razvoj. To je veliki problem kada se radi o podršci razvoju MSP-a jer su njihovi kapaciteti za provođenje nabavki ograničeni, te je transparentnost i otvorenost u postupcima javnih nabavki od ključnog značaja.

Međutim, javne nabavke također mogu imati pozitivan efekat na lokalni razvoj ako se provode na pravedan, transparentan i otvoren način, uzimajući u obzir lokalne specifičnosti i potrebe. To može dovesti do povećanje konkurencije, otvaranje novih mogućnosti za lokalna preduzeća, te podsticanje ekonomskog rasta i razvoja novih MSP-a.

Generalno, provedena analiza je pokazala da u postojećem sistemu javnih nabavki postoji dosta negativnih efekata javnih nabavki na lokalni razvoj. I dok JLS-i i lokalna komunalna preduzeća probleme vide u nerealizaciji zamišljenih planiranih javnih nabavki na najefikasniji način, ponuđači smatraju da je problem u favoriziranju pojedinih ponuđača i realizaciji nabavki na netransparentan i diskriminirajući način. I jedini i drugi nemaju značajnih zamjerki na postojeći zakonodavni okvir, ali svakako imaju na rad institucija koje su zadužene za nadgledanje realizacije postupaka javnih nabavki. Ciklus provođenja javnih nabavki – od planiranja nabavki do izvršenja ugovora – bio je okvir koji je posmatran u cilju identifikacije problema koji imaju ograničavajući uticaj na lokalni razvoj.

Planiranje postupaka javnih nabavki je u velikoj mjeri dobro riješeno ako se posmatra obaveza donošenja i objave samih planova od ugovornih organa. Što se tiče sadržaja plana nabavke, 97,14% odgovora ukazuje da se JLS-i i lokalna komunalna preduzeća pridržavaju modela plana koju je definirao AJN. Interesantno je da sve institucije imaju potrebu izmjene planova nabavki tokom godine te da najveći broj njih to čini

čak više od 5 puta tokom godine. Kao najčešći razlozi za izmjene i dopune planova navode se promjene u budžetu (smanjenja ili povećanja) te promjene u planu rada ili poslovnim potrebama. Budžet, odnosno raspoloživa javna sredstva, su ujedno i najčešća osnova za planiranje, dok su tek u 45,17% anketiranih institucija strateški planovi dokumenti koji definiraju okvir za pripremu planova javnih nabavki. Ovo svakako ne ide u prilog usklađenosti obaveza u vezi sa strateškim planiranjem lokalnog razvoja sa provođenjem postupaka javnih nabavki i trošenja javnih sredstava. Na kraju, treba istaći i to da su ponuđači stava da najviše u okviru planova ugovornih organa na lokalnom nivou odstupaju rokovi za pokretanje postupka nabavke te rokovi za predviđeno zaključivanje ugovora o nabavci. To ujedno utiče da ovaj dokument, koji skoro svi ugovorni organi objavljuju, gubi na značaju.

Samo provođenje postupaka javnih nabavki od JLS-a, te lokalnih komunalnih preduzeća, ima različita rješenja – od toga da ih provodi samo jedna osoba, do toga da je to posao cijele jedne organizacione jedinice. Tako se u najvećem broju anketiranih institucija to radi na način da to provode osobe koje su odgovorne za javne nabavke i druge poslove (31,4% odgovora), dok u 28,57% institucija postoji posebna organizaciona jedinica koja je odgovorna samo za javne nabavke. Ono što je zajedničko odnosi se na to da većina smatra da u okviru anketiranih institucija postoje adekvatne kvalifikacije zaposlenih za poslove javnih nabavki, ali da postoje i problemi sa brojem zaposlenih koji se bave ovim poslovima. Također, najveći broj anketiranih ugovornih organa (91,43%) smatra da zaposleni koji rade na provođenju procedura javnih nabavki trebaju biti certificirani. U čak 82,86% anketiranih institucija ili organizacija zaposleni pohađaju bar jednom godišnje obuke, odnosno treninge, u organizaciji AJN-a ili nezavisnih institucija, dok je taj broj dosta manji kada su u pitanju ponuđači.<sup>42</sup> Istovremeno, odgovori ispitanika iz institucija, ali i ponuđača, ukazuju da poseban problem predstavlja raspoloživost treninga koje organizira AJN, jer većina nema mogućnosti da izdvoji značajnija sredstva za treninge komercijalnih pružalaca usluga treninga. Na kraju, treba reći da je provođenje javnih nabavki u velikoj mjeri institucionalizirano u velikom broju ugovornih organa, što svakako nije slučaj kada se posmatraju sami ponuđači. Čak 88,57% anketiranih ugovornih organa je navelo da ima usvojene pravilnike o direktnom sporazumu, dok 74,29% anketiranih ima pravilnike o javnim nabavkama. Rezultati provedene ankete ukazuju da tek 1/3 anketiranih ponuđača ima interna pravila ili propise koji reguliraju proces javnih nabavki.

Evidentno je da je provođenje centraliziranih javnih nabavki, te provođenje tzv. „zelenih javnih nabavki“ još uvijek na početku. Samo u 9,09% anketiranih JLS-a i lokalnih komunalnih preduzeća javne nabavke se realiziraju putem centraliziranih/zajedničkih javnih nabavki, dok se kao glavna ograničenja za provođenje centraliziranih/zajedničkih nabavki navode nedovoljni kapaciteti za ove procedure i nedovoljna volja za centralizacijom javnih nabavki. Kada se na ovo doda i činjenica da je proces informatizacije, odnosno digitalizacije poslova javnih nabavki, veoma nizak,<sup>43</sup> onda je evidentno da je centralizacija javnih nabavki jako interesantna. Kada se posmatra pitanje „zelenih javnih nabavki“, treba pomenuti da su odgovori ukazivali da se u tek 1/3 anketiranih institucija razmatrao ovaj aspekt (korištenje ekološki-prihvatljivih (npr. energetska efikasnost, ekološki sertifikati i sl.) kriterija u uslovima za učešće, tehničkim specifikacijama ili kriterijima za dodjelu ugovora). Ovo svakako ostavlja prostor za podizanje svijesti o značaju i neophodnosti uključenja ekoloških aspekata u same nabavke, naročito jer je proces strateškog planiranja na lokalnom nivou svojim velikim dijelom orijentiran na pitanja ekologije.

---

42 Prema provedenoj anketi, odgovori ispitanika ukazuju da je u oko 43,33% ispitanih ponuđača neko od zaposlenih završio obuku, imao podršku ili dobio savjetovanje za učešće u postupcima javnih nabavki u BiH, namijenjenu specifično poslovnim subjektima.

43 Najveći broj anketiranih institucija (oko ¾) ne koristi nikakav informacioni sistem za upravljanje podacima i procesima u različitim fazama ciklusa javne nabavke.

Provedena analiza, iz perspektive ponuđača, ukazuje da je favoriziranje pojedinih ponuđača i stav da su javne nabavke „naštimate“ upravo jedan od najznačajnijih razloga zašto mnogi odustaju od učešća u postupcima javnih nabavki. Čak 41,67% anketiranih ponuđača se često ne prijavljuje na tender koji je objavio ugovorni organ na lokalnom nivou, iako su generalno u mogućnosti da ispune zahtjeve tendera. To dodatno utiče na konkurenciju, a sama konkurencija je osnova za daljnji ekonomski razvoj, naročito kada su u pitanju mala i srednja preduzeća. Najčešće zamjerke se vide u načinu na koji ugovorni organi definiraju kvalifikacione kriterije, procijenjenu vrijednost javnih nabavki ili način definiranja tehničkih specifikacija predmeta nabavke. Pojedini dosadašnji uspjesi, kao što je „e-aukcija“, smatraju se kao jedan od velikih generatora zloupotreba u slučajevima u kojima dolazi do kartelizacije, odnosno dogovora pojedinih ponuđača u postupcima nabavki. Treba istaći da su kartelizacije kod „e-aukcije“ problem i ugovornim organima, jer utiču na brojna odustajanja ponuđača sa najnižom cijenom te plaćanja mnogo viših iznosa nego što bi bilo da je konkurencija bila fer i bez dogovora.

Sve gore navedeno dovodi do brojnih žalbenih procesa, koji predstavljaju veliki problem za efikasnost provođenja javnih nabavki. I ugovorni organi i ponuđači smatraju da su rokovi u kojima se rješavaju same žalbe predugački, ali su najveće zamjerke na rad Kancelarije za žalbe. Provedeno anketiranje, kao i održane fokus grupe, ukazuju na probleme sa neuniformnim rješenjima ovog tijela, koji dalje dovode do narušavanja integriteta samih postupaka javnih nabavki. Kada se još uzme u obzir činjenica da je identificirano da se tek u dijelu ugovornih organa donose i provode planovi integriteta ili uputstva za zaštitu lica koja provode korupciju, onda ne iznenađuje ni postojeće stanje u vezi sa javnim nabavkama. Stanje u vezi s mehanizmima integriteta kod samih ponuđača je mnogo lošije, imajući u vidu da ovi subjekti nisu u obavezi da ih donose, dok istovremeno veliki broj njih nije uopće ni član predstavničkih tijela poslovne zajednice (privrednih komora, udruženja poslodavaca i slično) koja su zadužena za etičku dimenziju ovog segmenta društva.

## 12. Preporuke

U narednoj tabeli su sumirane osnovne preporuke sa rokovima za njihovu potencijalnu realizaciju.

	Rokovi*		
	Kratak rok	Srednji rok	Dugi rok
Usvojiti novi Zakon o javnim nabavkama koji je u potpunosti usaglašen sa EU direktivama, a koji ujedno uvažava identificirane probleme u vezi sa primjenom pojedinih postojećih odredbi u JLS-ima i drugim ugovornim organima		X	X
Unaprijediti kapacitete Agencije za javne nabavke (naročito u vezi sa pružanjem savjetodavne i tehničke pomoći i organizacije obuka)		X	
Unaprijediti kapacitete Kancelarije za razmatranje žalbi u cilju skraćivanja trajanja žalbenog procesa		X	
Kreirati modele tenderskih dokumentacija za najtipičnije nabavke JLS-a na lokalnom nivou		X	
Uvesti centralizirane javne nabavke u JLS-e putem izrade informatičkih rješenja koja omogućavaju lakšu primjenu navedenog rješenja		X	
Unaprijediti aspekt primjene "zelenih nabavki" putem organizacije obuka za zainteresirane	X	X	
Kreirati pojedina IT rješenja u cilju podrške planiranju javnih nabavki i izvršenju ugovora	X		
Uvesti mehanizme integriteta u cilju smanjenja rizika u provođenju javnih nabavki		X	
Redovno provoditi internu reviziju direktnih sporazuma u okviru ugovornih organa na lokalnom nivou	X		
Provesti eksternu reviziju ugovornih organa na lokalnom nivou (bar jednom u 4 godine)		X	
Unaprijediti monitoring funkciju Agencije za javne nabavke	X	X	
Usvojiti planove integriteta u svim JLS-ima u BiH	X		
Usvojiti i objaviti uputstva za zaštitu zviždača u svim ugovornim organima na lokalnom nivou	X	X	
Unaprijediti konkurenciju u JN-u			X
Dalje raditi na unapređenju funkcija Portala za javne nabavke s ciljem osposobljavanja funkcije e-tenderisanje		X	
Uvesti vaučer program za pružanje konsultantskih usluga UO-ima i ponuđačima		X	
Dalje jačati ulogu, značaj i funkcije istraživanja i planiranja javnih nabavki		X	
Provođenje javnih nabavki vezati za srednjoročne i godišnje planove rada/razvoja		X	X

\* Kratak rok – do 1 godine, Srednji rok – od 1 do 3 godine, Dugi rok – preko 3 godine

### **Usvojiti novi Zakon o javnim nabavkama i prateće podzakonske akte koji su u potpunosti usaglašeni sa EU direktivama, a koji ujedno uvažavaju identificirane probleme u vezi sa primjenom pojedinih postojećih odredbi u JLS-ima i drugim ugovornim organima**

Iako su javne nabavke oblast koju treba uskladiti sa EU direktivama, ne treba zanemariti ni identificirane probleme, pogotovo imajući u vidu postojeći stepen korupcije koji karakterizira Bosnu i Hercegovinu. Stoga je neophodno dalje raditi na usklađivanju sa evropskom pravnom stečevinom, ali i nastojati riješiti probleme koje ugovorni organi imaju sa pojedinim zakonskim rješenjima – zloupotrebe u pripremi tenderske dokumentacije, neadekvatnu primjenu „e-aukcije“, probleme sa rokovima u vezi sa pojedinim

radnjama kao što je žalbeni proces te pitanja nedostatka adekvatnih sankcija i efektivnosti postojećih mehanizama integriteta. Nova zakonska i podzakonska rješenja koja bi, na primjer, uvela institut „crnih lista“, kao u Republici Sjevernoj Makedoniji, bi svakako smanjila probleme sa zloupotrebama i unaprijedila efektivnost „e-aukcije“. Ova mjera bi trebala da se provede u srednjem do dugom roku (3 do 5 godina).

### **Unaprijediti kapacitete Agencije za javne nabavke (naročito u vezi sa pružanjem savjetodavne i tehničke pomoći i organizacije obuka)**

Generalno, skoro svi se slažu da je aspekt pružanja savjetodavne i tehničke pomoći od AJN-a nešto što bi trebalo da se unaprijedi. Isto tako je evidentno da je dostupnost postojećih obuka u organizaciji ove institucije neadekvatna. Stoga je neophodno u potpunosti popuniti kapacitete AJN-a u skladu sa postojećim pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta, ali i razmisliti o eventualnoj dopuni vezano za identificirane probleme u okviru ovog izvještaja. Ovu mjeru bi trebalo provesti u naredne 3 godine (tj. u srednjem roku).

### **Unaprijediti kapacitete Kancelarije za razmatranje žalbi u cilju skraćivanja trajanja žalbenog procesa**

Neophodno je popuniti kapacitete KRŽ-a u skladu sa postojećim pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u cilju efikasnijeg rješavanja po žalbama ponuđača. Naime, i sami izvještaji o radu za 2021. godinu navode da je broj nepopunjenih radnih mjesta bio veoma veliki, odnosno da je bilo neophodno popuniti čak 22 radna mjesta (od čega čak 6 na poslovima stručnih savjetnika za pitanja javnih nabavki). Stoga bi Vijeće ministara trebalo osigurati adekvatna sredstva za popunu ovih radnih mjesta. Ovu mjeru bi trebalo provesti u naredne 3 godine (tj. u srednjem roku).

### **Kreirati modele tenderskih dokumentacija za najtipičnije nabavke JLS-a na lokalnom nivou**

Kao što je analiza historijskih podataka u vezi sa javnim nabavkama pokazala, kao i same primjedbe ponuđača na postojeći način pripreme tenderskih dokumentacija, neophodno je kreirati modele tenderskih dokumentacije za najtipičnije nabavke ugovornih organa na lokalnom nivou. To je slučaj sa nabavkom goriva, kancelarijskog materijala, osiguranja, izrade projektne dokumentacije, IT opreme i programske podrške, radova na izgradnji puteva, objekata ili javne rasvjete. Ovaj posao bi trebalo da uradi AJN u saradnji sa predstavnicima entitetskih saveza gradova i općina u naredne 3 godine (tj. u srednjem roku).

### **Uvesti centralizirane javne nabavke u JLS-e putem izrade informatičkih rješenja koja omogućavaju lakšu primjenu navedenog rješenja**

Ova mjera bi trebala biti jedan od fokusa donatorske zajednice u oblasti podrške digitalizacije JLS-a, ali i unapređenja integriteta postupaka javnih nabavki. Naravno, osnovna pretpostavka se odnosi na zainteresiranost JLS-a za pripremu i provođenje ovakvih rješenja te je stoga neophodna uključenost predstavnika entitetskih saveza gradova i općina u pripremu projektnog zadatka jednog ovakvog poduhvata. Ovo je mjera koja bi mogla biti realizirana kroz projekat u srednjem roku (do 3 godine).

### **Unaprijediti aspekt primjene “zelenih nabavki” putem organizacije obuka za zainteresirane**

AJN u saradnji sa predstavnicima donatorske zajednice, ali i predstavnika ugovornih organa na lokalnom nivou, bi trebala pripremiti curriculum za obuku zainteresiranih službenika u ugovornim organima u vezi sa provođenjem „zelenih nabavki“. To bi se moglo realizirati u roku od jedne godine, dok bi sama realizacija obuka zahtijevala duži period (do 3 godine).

### **Kreirati pojedina IT rješenja u cilju podrške planiranju javnih nabavki i izvršenju ugovora**

Evidentno je da je postojeće stanje informatizacije poslova javnih nabavki kada je u pitanju podrška planiranju ili izvršenju ugovora na dosta niskom nivou. Osnovna pretpostavka realizacije ove mjere

se odnosi na spremnost ugovornih organa za primjenu ovih rješenja, koja bi mogla biti realizirana na komercijalnoj osnovi i/ili uz podršku donatora. Kako se radi o istovrsnim poslovima, jednom razvijena rješenja bi mogla biti replicirana u velikom broju ugovornih organa. Sam razvoj rješenja nije pretjerano zahtjevan i mogao bi se realizirati u relativno kratkom roku (u roku od godinu dana).

### **Uvesti mehanizme integriteta u cilju smanjenja rizika u provođenju javnih nabavki**

Ova mjera se odnosi kako na ugovorne organe, tako i na same ponuđače. Kod ugovornih organa, neophodno je dalje jačati aspekt uvođenja i primjene postojećih mehanizama kao što su etički kodeksi, planovi integriteta te mehanizmi za zaštitu lica koja prijavljuju korupciju. Slično je i kad se radi o uvođenju mehanizama integriteta kod ponuđača, osim što je, prilikom tih aktivnosti, neophodno osigurati jače učešće predstavničkih tijela poslovne zajednice, kao što su privredne komore, udruženja poslodavaca i slično. Evidentno je da su etički sudovi, kao tijela u okviru postojećih privrednih komora, u potpunosti neiskorišteni u cilju unapređenja integriteta poslovne zajednice. Kao jednu od ključnih aktivnosti, neophodno je uspostaviti sistem edukacije za zaposlene ugovornih organa, ali i za zaposlene ponuđača, o značenju pojma „integritet“ svakog učesnika u postupku javne nabavke, ali i o samom značaju integriteta, i kako se gradi, štiti i održava. Također je neophodno provoditi analize uticaja pojedinih pojava u javnim nabavkama na sam integritet i potencijalnu vezu tih negativnih pojava sa nedostatkom integriteta ili nedostatkom mehanizama, koje osiguravaju i štite integritet, kako unutar ugovornih organa tako i unutar ponuđača.

### **Redovno provoditi internu reviziju direktnih sporazuma u okviru ugovornih organa na lokalnom nivou**

Ovo je mjera koju trebaju provoditi ugovorni organi, odnosno njihova funkcija interne revizije, na osnovu dosadašnje postojeće dobre prakse koja je vidljiva u pojedinim institucijama i organizacijama. Njena prednost je jednostavnost uvođenja, ali bi efekti svakako bili višestruki.

### **Provesti eksternu reviziju ugovornih organa na lokalnom nivou (bar jednom u 4 godine)**

Vrhovne revizorske institucije bi trebale napraviti srednjoročni plan revizija u cilju provođenja revizije svih gradova i općina u okviru mandata od 4 godine. Evidentno je da mnogi JLS-i nisu čak i po 10 godina predmet revizije ovih institucija, dok je sastavni dio eksterne revizije i oblast javnih nabavki.

### **Unaprijediti monitoring funkciju Agencije za javne nabavke**

AJN bi trebao ojačati svoju monitoring funkciju u cilju jednostavnije detekcije pojedinih nepravilnosti, što bi svakako uticalo na smanjenje favoriziranja i nepravilnosti u pripremi tenderskih dokumentacija. Osim kadrovske popunjavanja, neophodno je i unapređenje kompetencija zaposlenih u vezi s monitoringom. To bi imalo pozitivan uticaj na konkurenciju, a time i ekonomski razvoj.

### **Usvojiti planove integriteta u svim JLS-ima u BiH**

Iako se radi o već propisanoj obavezi, u velikom broju JLS-a ne postoje planovi integriteta ili se veoma malo radi na njihovoj implementaciji. Također, mnogi planovi su zastarjeli te ne obuhvataju aktivnosti na identificiranim propustima u vezi sa provođenjem postupaka javnih nabavki. Ova mjera bi se odnosila na daljnje ulaganje napora nadležnih institucija (ministarstava pravde, ali i resornih ministarstava za pitanje LS-a), ali i uz podršku donatorske zajednice, na pripremi i ažuriranju planova integriteta te osiguranju njihove pune implementacije.

### **Usvojiti i objaviti uputstva za zaštitu zviždača u svim ugovornim organima na lokalnom nivou**

Ova mjera se prvenstveno odnosi na ugovorne organe u FBiH, imajući u vidu da ovo predstavlja i zakonsku obavezu u Republici Srpskoj. Samo usvajanje i objavljivanje bi trebale pratiti određene promotivne



aktivnosti u cilju motiviranja potencijalnih zviždača da prijave nepravilnosti i zloupotrebe koje se dešavaju u postupcima javnih nabavki.

### **Unaprijediti konkurenciju u JN-u**

Ovo je mjera koju bi trebalo da realiziraju svi ugovorni organi na lokalnom nivou, a zasnovana je na unapređenju segmenta istraživanja tržišta, pripreme/korištenja tenderskih dokumentacija koje ne favoriziraju pojedine ponuđače, kao i uvođenju koncepta proaktivne transparentnosti u cilju motiviranja većeg broja ponuđača da se prijavljuju na tendere. Ova mjera se odnosi i na identificiranje najboljih praksi, te njihovo promoviranje. To znači da bi se trebale prikupiti i diseminirati najbolje prakse u vezi sa istraživanjem tržišta, način javne objave bitnih podataka u vezi sa javnom nabavkom, kao i već spominjani modeli tenderske dokumentacije koji ne favoriziraju ponuđače.

### **Dalje raditi na unapređenju funkcija Portala za javne nabavke s ciljem osposobljavanja funkcije e-tenderisanje**

Kako je to predviđeno strateškim okvirom, Agencija za javne nabavke bi trebala dalje unaprijediti svoj portal u cilju pune efektivnosti koncepta e-nabavki. To se odnosi na punu digitalizaciju, od objave planova na portalu do samog dostavljanja e-ponuda i njihovih ocjena (uključujući i donošenje odluka o izboru najboljih ponuđača). Pozitivne primjere u regionu Zapadnog Balkana predstavljaju Albanija i Republika Sjeverna Makedonija, u kojima je ovaj koncept već primijenjen.

### **Uvesti vaučer program za pružanje konsultantskih usluga UO-ima i ponuđačima**

Ova mjera je komplementarna sa nastojanjem unapređenja savjetodavne funkcije AJN-a uz korištenje postojećih kapaciteta pojedinih konsultanata i konsultantskih kuća u oblasti javnih nabavki. AJN bi u okviru svog redovnog poslovanja trebao uvesti i vaučer program, koji bi u određenoj mjeri rasteretio njihove kapaciteta, ali koji bi osigurao da ugovorni organi i ponuđači lakše dolaze do odgovora na probleme u oblasti javnih nabavki.

### **Dalje jačati ulogu, značaj i funkcije istraživanja i planiranja javnih nabavki**

Ova mjera se odnosi prije svega na educiranje o ulozi i značaju istraživanja i ispitivanja tržišta, kako bi ugovorni organi, prije svega sami dobro poznavali stanje na tržištu, kako u smislu dostupnosti i konkurencije ponuđača, ovisno od uslova koji se postavljaju u sklopu tenderskih zahtjeva, tako i stanja na tržištu samog predmeta nabavke (robe, usluga ili radova) ovisno o tehničkoj specifikaciji.

Značaj ovih mjera je u tome da se istraživanja i planiranje provode upravo kako bi se dobile potrebne informacije kako bi se kreirali zahtjevi u tenderskoj dokumentaciji, koji će znatno unaprijediti aktivnu i pravičnu konkurenciju, što je jedan od osnovnih principa javnih nabavki i ciljeva iz Direktiva EU.

Kroz interne akte ugovornih organa predvidjeti, postupke i način provođenja istraživanja i ispitivanja tržišta, te u konačnici samog planiranja javnih nabavki.

### **Provođenje javnih nabavki vezati za srednjoročne i godišnje planove rada/razvoja**

Ova mjera se odnosi na podršku stvaranja „dobrih praksi“ koje bi poslije bile usvojene i eventualno kodificirane u pravni okvir. To bi značilo da se ugovorni organi na lokalnom nivou obavezuju da u okviru pripreme planova nabavki konsultiraju strateške i godišnje planove rada te da se kapitalne investicije ne mogu stavljati u planove nabavki ukoliko svoje uporište nemaju u strateškim i godišnjim planovima rada i/ili razvoja. Ovu mjeru bi trebale inicirati institucije zadužene za funkcioniranje JLS-a, u saradnji sa donatorskim projektima koji pružaju podršku stvaranju okvira za strateški razvoj JLS-a.

## 13. Prilozi

- Prilog 1 – Pregled podzakonskih akata
- Prilog 2 – Okvir za analizu javnih nabavki ispitanih JLS-a
- Prilog 3 – Upitnik za ugovorne organe
- Prilog 4 – Upitnik za ponuđače
- Prilog 5 – Izveštaj sa provedenog anketiranja ugovornih organa
- Prilog 6 – Izveštaj sa provedenog anketiranja ponuđača
- Prilog 7 – Lista anketiranih ugovornih organa

## Prilog 1 Izvještaja Javne nabavke na lokalnom nivou u Bosni i Hercegovini – Lista podzakonskih akata usvojenih na osnovu ZJN-a

Naziv akta	Donosilac	Predmet	Objavljen
<b>Pravilnici</b>			
Pravila o postupku registracije korisnika na Portalu JN BiH	AJN BiH	Uređuju postupak registracije, aktivacije, kao i deaktivacije korisnika na Portalu JN BiH	("Sl. gl. BiH", broj 30/23)
Pravilnik o postupku dodjele ugovora o uslugama iz Aneksa II ZJN-a	Vijeće ministara BiH	Propisuje način provođenja postupka JN-a društvenih i drugih posebnih usluga iz Aneksa II ZJN-a	("Sl. gl. BiH", broj 2/23)
Pravilnik o obuci službenika za JN	Vijeće ministara BiH	Propisuje način organiziranja i održavanja obuka i način provođenja provjere znanja za službenike za JN	("Sl. gl. BiH", broj 8/18)
Pravilnik o obuci ovlaštenih predavača	Vijeće ministara BiH	Propisuje način organiziranja i provođenja obuke i usavršavanja za ovlaštene predavače i uslove za izdavanje i obnavljanje certifikata ovlaštenog predavača	("Sl. gl. BiH", broj 62/15)
Pravilnik o praćenju postupaka JN-a	Vijeće ministara BiH	Definira sistem praćenja primjene ZJN-a i podzakonskih akata u BiH	("Sl. gl. BiH", broj 72/16)
Pravilnik o uslovima i načinu korištenja e-aukcije	Vijeće ministara BiH	Uređuje uslove i način korištenja e-aukcije u postupku dodjele ugovora o JN-u	("Sl. gl. BiH", broj 66/16)
Pravilnik o postupku dodjele ugovora u području odbrane i sigurnosti	Vijeće ministara BiH	Uređuje definicije, zahtjeve, uslove i procedure koji se odnose na dodjelu ugovora u području odbrane i sigurnosti	("Sl. gl. BiH", broj 60/15)
Pravilnik sa popisom ugovornih organa po kategorijama koji su obavezni primjenjivati ZJN	AJN BiH	Definira ugovorne organe i kategorije ugovornih organa obaveznih da primjenjuju ZJN	("Sl. gl. BiH", broj 21/15)
Pravilnik o zajedničkoj nabavci i centralnom nabavnom organu	Vijeće ministara BiH	Uređuje način i uslove organiziranja postupaka JN za dva ili više ugovornih organa i uslove za uspostavljanje centralnog ugovornog organa	("Sl. gl. BiH", broj 55/15)
Pravilnik o uspostavljanju i radu komisije za nabavke	Vijeće ministara BiH	Uređuje pitanja vezana za uspostavljanje i rad komisije za nabavke	("Sl. gl. BiH", broj 103/14)
Pravilnik o obliku garancije za ozbiljnost ponude i provođenje ugovora	AJN BiH	Definira oblik i način dostavljanja garancija predviđenih UJN-om	("Sl. gl. BiH", broj 103/14)

Odluke			
Odluka o obliku izjave o ispunjenosti uslova iz člana 50. stav (1) tač. c), d), e) i f) ZJN-a u slučaju ograničenog postupka, pregovaračkog postupka s objavom obavještenja, pregovaračkog postupka bez objave obavještenja o nabavci i takmičarskog dijaloga	Vijeće ministara BiH	Propisuje oblik izjave o ispunjenju uslova u vezi s tehničkom i profesionalnom sposobnosti kandidata/ponuđača u postupku JN usluga, a koji su propisani ZJN-om	("Sl. gl. BiH", broj 3/23)
Odluka o obliku izjave o ispunjenju uslova iz člana 51. stav (1) tač. c), d) i f) ZJN-a u slučaju ograničenog postupka, pregovaračkog postupka s objavom obavještenja, pregovaračkog postupka bez objave obavještenja o nabavci i takmičarskog dijaloga	Vijeće ministara BiH	Propisuje oblik izjave o ispunjenju uslova u vezi s tehničkom i profesionalnom sposobnosti kandidata/ponuđača u postupku JN radova, a koji su propisani ZJN-om	("Sl. gl. BiH", broj 3/23)
Odluka o korištenju jedinstvenog rječnika JN-a	Vijeće ministara BiH	Definira uvođenje i korištenje jedinstvenog rječnika javnih nabavki	("Sl. gl. BiH", broj 90/14)
Uputstva			
Uputstvo o uslovima i načinu objavljivanja obavještenja i dostavljanja izvještaja o postupcima JN-a na Portalu JN	AJN BiH	Uređuje uslove i način registracije korisnika, objavljivanja obavještenja i tenderske dokumentacije, preuzimanje tenderske dokumentacije, postavljanje zahtjeva za pojašnjenje i odgovora s pojašnjenjem tenderske dokumentacije, dostavljanja i objave izvještaja o postupcima JN-a na Portalu JN	("Sl. gl. BiH", broj 80/22)
Uputstvo za pripremu modela tenderske dokumentacije i ponuda	AJN BiH	Utvrđuje model standardne tenderske dokumentacije, sadržaj tenderske dokumentacije, način izrade, postupanje s tenderskom dokumentacijom i druga pitanja u vezi s tenderskom dokumentacijom, način određivanja minimalnih uslova za kvalifikaciju, sadržaj ponude, način izrade i postupanje s ponudama, postupak zaprimanja ponuda, postupak pregleda i ocjene ponuda i sadržaj zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda, sadržaj zapisnika o ocjeni zahtjeva za učešće u ograničenom postupku JN-a, pregovaračkom postupku s objavom obavještenja, takmičarskom dijalogu i pregovaračkom postupku bez objave obavještenja	("Sl. gl. BiH", broj 90/14 i 20/15)
Uputstvo o objavi osnovnih elemenata ugovora i izmjena ugovora	Vijeće ministara BiH	Uređuje formu, sadržaj i način objave osnovnih elemenata ugovora i izmjena ugovora	("Sl. gl. BiH", broj 56/15)
Uputstvo o uslovima i načinu na koji sektorski ugovorni organ dodjeljuje ugovore povezanom preduzeću, poslovnom partnerstvu ili sektorskom ugovornom organu koji je sastavni dio poslovnog partnerstva	Vijeće ministara BiH	Definira uslove i način na koji sektorski ugovorni organ dodjeljuje ugovore povezanom preduzeću, poslovnom partnerstvu ili sektorskom ugovornom organu koje je sastavni dio poslovnog udruženja	("Sl. gl. BiH", broj 97/14)
Uputstvo o uspostavi i vođenju sistema kvalifikacije	Vijeće ministara BiH	Uređuje uslove i načini uspostave i vođenja sistema kvalifikacije u skladu sa članom 85. ZJN-a	("Sl. gl. BiH", broj 96/14)
Zapisnik o otvaranju ponuda i uputstvo o načinu vođenja zapisnika o otvaranju ponuda	AJN BiH	Propisuje sadržaj i način vođenja zapisnika sa otvaranja ponuda i formu zapisnika sa otvaranja ponuda	("Sl. gl. BiH", broj 90/14)

## Prilog 2 Izvještaja Javne nabavke na lokalnom nivou u Bosni i Hercegovini – Okvir za analizu javnih nabavki ispitanih jedinica lokalne samouprave

Općina/Grad \_\_\_\_\_

Broj JN-a (na Portalu EJN)	
Naziv predmeta nabavke	
Vrsta postupka	
Vrijeme trajanja postupka (od pokretanja odluke/objave obavještenja do zaključivanja ugovora)	_____ dana
Javna nabavka se nalazi u inicijalnom planu javnih nabavki	
Javna nabavka se nalazi u dopunjenom/izmijenjenom planu JN-a	DA NE
Javna nabavka je pokrenuta posebnom odlukom (mimo postojećeg plana)	DA NE
Postojanje žalbi na sam postupak	DA NE
Stepen zadovoljstva provedenom procedurom (na skali od 1 do 5, kao u školi)	DA NE
Koliko je osoba bilo uključeno u realizaciju postupka navedene nabavke (od planiranja do izvršenja)	1 2 3 4 5
Od ukupnog broja osoba koje su bile uključene u realizaciju postupka, navedite broj angažiranih osoba po fazama, odnosno ciklusu JN-a:	Ukupno _____ osoba
Broj ponuđača	Planiranje: _____ osoba Provođenje procedure: _____ osoba Izvršenje ugovora: _____ osoba
Procijenjena vrijednost predmeta nabavke	_____ ponuđača
Ugovorena vrijednost predmeta nabavke	_____ KM
Broj zaštitnih klauzula (u ugovoru)	_____ KM
Potrebna dokumentacija (za verifikaciju)	
1.	Plan javnih nabavki za 2021. godinu (sa svim izmjenama i dopunama)
2.	Odluka o pokretanju postupka javne nabavke
3.	Tenderska dokumentacija sa obavještenjem o nabavci
4.	Zapisnik sa otvaranja ponuda
5.	Odluka o izboru ponuđača sa zapisnikom o ocjeni ponuda
6.	Izvještaj o provedenoj nabavci
7.	Ugovor o nabavci
8.	Žalbe (ukoliko ih je bilo)

## Prilog 3 Izvještaja Javne nabavke na lokalnom nivou u Bosni i Hercegovini – Upitnik za ugovorne organe

### Dio 1 – Opći podaci

**Jedinica lokalne samouprave:**

**Tip institucije/organizacije:**

- a. Jedinica lokalne samouprave
- b. Javno preduzeća

**Javno preduzeće** \_\_\_\_\_

**Broj zaposlenih (kraj 2021. godine)** \_\_\_\_\_

**1. Navedite iznose Vašeg ukupnog budžeta/ukupnih rashoda u:**

2019. \_\_\_\_\_ KM      2020. \_\_\_\_\_ KM      2021. \_\_\_\_\_ KM

**2. Navedite iznose koje ste potrošili kroz javne nabavke u:**

2019. \_\_\_\_\_ KM      2020. \_\_\_\_\_ KM      2021. \_\_\_\_\_ KM

**3. Da li ste tokom 2021. godine u okviru provođenja postupaka javnih nabavki koristili sljedeće postupke:**

			Ako DA, navedite broj postupaka	Ako Da, % učešća u ukupnom broju postupaka	Ako Da, % učešća u ukupnoj vrijednosti provedenih postupaka
Otvoreni postupak	DA	NE			
Direktni sporazum	DA	NE			
Konkurentski zahtjev	DA	NE			
Pregovarački postupak sa obavještenjem	DA	NE			
Pregovarački postupak bez obavještenja	DA	NE			
Ograničeni postupak	DA	NE			
Usluge iz Aneksa II dio B	DA	NE			

## Dio 2 – Pravni i institucionalni okvir

### 4. Da li smatrate da je postojeći zakonski okvir adekvatan za provođenje postupaka javnih nabavki?

- a. DA, u potpunosti
- b. DA, djelimično
- c. NE, uglavnom
- d. NE, u potpunosti
- e. Ne znam

### 5. Navedite do 3 najvažnija zakonska rješenja u okviru postojećeg zakonodavstva u oblasti javnih nabavki za koje smatrate da u najvećoj mjeri negativno utiču na provođenje postupaka javnih nabavki?

- a. \_\_\_\_\_
- b. \_\_\_\_\_
- c. \_\_\_\_\_

Molimo pojasnite: \_\_\_\_\_

### 6. Na skali od 1 do 5 (kao u školi), kako biste ocijenili rad institucija u provedbi Zakona o javnim nabavkama i pratećih propisa?

	1	2	3	4	5	Ne znam
Agencija za javne nabavke (AJN)						
Kancelarija za razmatranje žalbi (KRŽ)						
Sud Bosne i Hercegovine						

Molimo pojasnite: \_\_\_\_\_

### 7. Kako biste, na skali od 1 do 5 (kao u školi), ocijenili?

	1	2	3	4	5	Ne znam
Tehničku podršku koje pruža AJN						
Dostupnost treninga/obuke koju pruža AJN						
Kvalitet treninga/obuke koju pruža AJN						
Pravnu pomoć AJN-a						

Molimo pojasnite: \_\_\_\_\_

### Dio 3 – Unutrašnja organizacija i kapaciteti

**8. Koje interne akte koristite prilikom provođenja javnih nabavki? (moguće više odgovora)**

- a. Pravilnik o direktnom sporazumu
- b. Pravilnik o javnim nabavkama
- c. Nešto drugo, navedite: \_\_\_\_\_

**9. Koliko zaposlenih u okviru Vaše institucije učestvuje u provođenju procedura javnih nabavki?**  
\_\_\_\_\_ osoba

**10. Ko provodi procedure javnih nabavki u vašoj instituciji? (odaberite jedan odgovor)**

- a. Posebna organizaciona jedinica koja je odgovorna samo za javne nabavke
- b. Posebna organizaciona jedinica koja je odgovorna za javne nabavke i za druge poslove (kao što su finansije itd.)
- c. Određena/e osoba/e koja je odgovorna samo za javne nabavke
- d. Određena/e osoba/e koja je odgovorna za javne nabavke i druge poslove
- e. Ostalo (molimo navedite): \_\_\_\_\_

**11. Kako vidite broj i kvalifikacije zaposlenih u organizacionoj jedinici za javne nabavke/ zaposlenih na poslovima javnih nabavki u vašoj instituciji? (označite jedan odgovor):**

- a. Broj i kvalifikacije zaposlenih odgovaraju potrebama
- b. Kvalifikacije zaposlenih su odgovarajuće, ali broj zaposlenih je nedovoljan
- c. Broj zaposlenih je dovoljan, ali kvalifikacije nisu zadovoljavajuće
- d. Ni kvalifikacije ni broj zaposlenih nisu odgovarajuće
- e. Trenutni obim posla se može efikasno obaviti sa manjim brojem zaposlenih ili nižim nivoom kvalifikacija

**12. Da li vaša institucija koristi bilo kakav informacijski sistem za upravljanje podacima i procesima u različitim fazama ciklusa javne nabavke? (označite sve relevantne odgovore)**

- a. Za pripremu plana nabavki
- b. Za pripremu i tok postupka nabavke
- c. Za praćenje i izvještavanje o izvršenju ugovora
- d. Za praćenje i izvještavanje o izvršenju plana nabavki

Ako ste označili bilo koji od ponuđenih odgovora, navedite koji sistem koristite: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_



**13. Da li neko od zaposlenih koji rade na poslovima provođenja javnih nabavki imaju za to potrebne certifikate?**

- a. DA
- b. NE

Ako DA, radi se o (broj)\_\_\_\_\_ osobi/a

Molimo pojasnite o kojim certifikatima je riječ: \_\_\_\_\_

**14. Ako posmatrate cijeli ciklus javnih nabavki, navedite koliko je osoba u organizaciji zaposleno na poslovima:**

- a. Planiranja javnih nabavki - \_\_\_\_\_ osoba
- b. Provođenja postupaka javnih nabavki - \_\_\_\_\_osoba
- c. Praćenje realizacije ugovora - \_\_\_\_\_osoba

Molimo pojasnite: \_\_\_\_\_

**15. Prema Vašem mišljenju, da li je ovo adekvatan broj angažiranih izvršilaca u provođenju procedura javnih nabavki?**

- a. DA
- b. NE

Ako NE, navedite koji bi po Vama bio optimalan broj osoba angažiranih u provođenju procedura javnih nabavki: \_\_\_\_\_

Od čega na poslovima::

- a. Planiranja javnih nabavki - \_\_\_\_\_ osoba
- b. Provođenja postupaka javnih nabavki - \_\_\_\_\_osoba
- c. Praćenje realizacije ugovora - \_\_\_\_\_osoba

**16. Da li Vaši zaposleni pohađaju redovno (bar jednom godišnje) obuke/treninga koje organizira AJN i/ili nezavisne institucije?**

- a. DA
- b. NE

**17. Koliko ste, na skali od 1 do 5 (kao u školi), zadovoljni:**

	1	2	3	4	5	Ne znam
Dostupnošću obuke/treninga						
Kvalitetom obuke/treninga						
Učešću zaposlenih na obukama/treninzima						

Molimo pojasnite: \_\_\_\_\_

**18. Da li smatrate da zaposleni koji rade na provođenju procedura javnih nabavki treba da budu certificirani?**

- a. DA
- b. NE

**19. Koliko ste, na skali od 1 do 5 (kao u školi), zadovoljni sa:**

	1	2	3	4	5	Ne znam
Načinom realizacije žalbenog postupka						
Profesionalizmom rada KRŽ-a						
Brzinom realizacije žalbenog procesa						
Odlukama iz žalbenih postupaka						

Molimo pojasnite: \_\_\_\_\_

**20. Koje dokumente vaša institucija koristi prilikom pripreme plana nabavki? (označite sve odgovore):**

- a. Strateški plan institucije
- b. Godišnji plan rada institucije
- c. Finansijski plan (budžet)
- d. Plan kapitalnih investicija
- e. Godišnji izvještaj o radu institucije
- f. Izvršenje prethodnih planova nabavki
- g. Izvršenje finansijskog plana/budžeta
- h. Dokumentirani rezultati istraživanja ili analize tržišta
- i. Drugo: \_\_\_\_\_

## Dio 4 – Planiranje javnih nabavki

### 21. U kojoj mjeri sljedeći faktori utiču na utvrđivanje prioriteta potreba u pripremi plana nabavki?

	Veliki uticaj	Umjeren uticaj	Slab uticaj	Nema uticaja
Podaci iz prethodnih planova nabavki				
Strateški prioriteti institucije				
Uputstva rukovodstva				
Podaci organizacionih jedinica u vezi sa zahtjevima za robom/ uslugama/radovima				
Budžetska ograničenja				

### 22. U kojoj mjeri je proces godišnjeg planiranja javnih nabavki usklađen s procesom godišnjeg planiranja budžeta u vašoj instituciji?

- a. Dva procesa su potpuno usklađena
- b. Dva procesa su djelimično usklađena
- c. Dva procesa nisu usklađena

### 23. Da li se vaša institucija suočava s bilo kakvim izazovima prilikom pripreme plana nabavki? (odaberite jedan odgovor)

- a. Da, vrlo često
- b. Da, često
- c. Da, ponekad
- d. Ne

### 24. Navedite ključne probleme/izazove u pripremi planova nabavki (za sve navedeno odaberite po jedan odgovor)

	Veliki uticaj	Umjeren uticaj	Slab uticaj	Bez uticaja	Nije primjenjivo
Nedostatak jasnoće/smjernica o strateškim prioritetima					
Nedostatak smjernica/uputstva rukovodstva					
Nejasne informacije o raspoloživim sredstvima					
Nedostatak raspoloživih sredstava					
Ograničeno znanje/kapacitet organizacionih jedinica za pružanje kvalitetnih podataka					
Ograničeni kapaciteti odjela/osoblja zaduženog za nabavke					
Ograničena dostupnost i upotreba modernih/online sistema komunikacije u instituciji					

**25. Da li vaša institucija objavljuje sljedeće dokumente? (označite sve relevantno)**

- a. Prethodno informacijsko obavještenje
- b. Plan nabavki
- c. Izvještaj o izvršenju plana nabavki
- d. Privremeni plan nabavki (u slučaju kašnjenja u usvajanju budžeta/finansijskog plana institucije)

**26. Koje informacije/kategorije sadrži javno objavljeni plan nabavki vaše institucije? (označite sve relevantno)**

- a. Nabavke male vrijednosti (konkurentski zahtjev za dostavu ponuda i direktni sporazum)
- b. Sve kategorije definirane modelom plana AJN-a
- c. Dodatne kategorije/informacije u odnosu na model plana AJN-a

**27. Koliko se često vaša institucija suočava sa potrebom da izmijeni plan nabavki? (odaberite jedan odgovor)**

- a. Više od 5 puta godišnje
- b. Između 3 i 5 puta godišnje
- c. Manje od 3 puta godišnje
- d. Nikada

**28. Koji su obično razlozi potrebe za odstupanjem od plana nabavki? (odaberite jednu opciju za svaki red):**

	Veoma često	Često	Ponekad	Nikad
Promjene u budžetu (smanjenja ili povećanja)				
Promjene u planu rada ili poslovnim potrebama (npr. dodavanje ili izmjena nabavki)				
Promjene u vremenu pokretanja nabavke				
Promjene u vremenu zaključenja ugovora o javnoj nabavci				

**29. Koji su obično razlozi potrebe za izmjenom od plana nabavki? (odaberite jednu opciju za svaki red):**

	Veoma često	Često	Ponekad	Nikad
Promjene u budžetu (smanjenja ili povećanja)				
Promjene u planu rada ili poslovnim potrebama (npr. dodavanje ili izmjena nabavki)				
Promjene u vremenu pokretanja nabavke				
Promjene u vremenu zaključenja ugovora o javnoj nabavci				

**30. Koliko je puta plan nabavki vaše institucije izmijenjen/dopunjen tokom 2021. godine?**

\_\_\_\_\_ puta

**31. Koliko puta ste započeli postupak javnih nabavki koji nije predviđen planom nabavke, na osnovu posebne odluke o pokretanju postupka javne nabavke?**

\_\_\_\_\_ puta

## Dio 5 – Provođenje postupaka javnih nabavki

### 32. Ko priprema različite aspekte/dijelove tenderske dokumentacije u Vašoj instituciji? (odaberite sve relevantne odgovore za svaki red)

	Opći dio tenderske dokumentacije	Tehnički dio (specifikacija) tenderske dokumentacije	Uslovi za učešće i kriteriji za dodjelu ugovora	Procijenjena vrijednost
Službenik za javne nabavke				
Službenik koji provodi postupke javnih nabavki, ali nije službenik za javne nabavke				
Komisija za javne nabavke				
Stručnjak za predmet javne nabavke				
Organizaciona jedinica koja pokreće postupak nabavke				

### 33. Kako vaša institucija procjenjuje vrijednost određene nabavke? (odaberite jednu opciju za svaki red)

	U više od 80% slučajeva	U 50% do 80% slučajeva	U 20 do 50% slučajeva	U manje od 20% slučajeva	Nikad
Nezavisno istraživanje tržišta					
Provjerom cijena s jednim ponuđačem s kojim najčešće sarađujemo					
Provjerom cijena sa nekoliko ponuđača					
Na osnovu stvarne vrijednosti posljednje slične nabavke naše institucije					
Na osnovu procijenjenih vrijednosti nabavki drugih ugovornih organa					
Uklapanjem u budžetska ograničenja					

### 34. Kako se prati i izvještava o izvršenju plana nabavki vaše institucije (tj. o usklađenosti provedenih nabavki sa planom nabavki)? (odaberite jedan odgovor i pojasnite po potrebi)

- a. Organizaciona jedinica/službenik odgovoran za javne nabavke prati izvršenje i izrađuje redovne izvještaje o izvršenju
- b. Organizaciona jedinica/službenik odgovoran za nabavku prati izvršenje i izrađuje izvještaje o izvršenju po potrebi
- c. Praćenje i izvještavanje o provođenju planova nabavki nije uspostavljeno

**35. Da li vaša institucija ima uspostavljena interna pravila/propise koji reguliraju sljedeće aspekte javnih nabavki? (odaberite jednu opciju za svaki red)**

	DA	NE	Ne znam/ Bez odgovora
Analiza potreba i planiranje javnih nabavki			
Postupci nabavke (upravljanje kvalitetom, obrasci, metode, odgovornosti itd.)			
Žalbe			
Kontrola i praćenje			
Izvršenje ugovora			
Sprečavanje i upravljanje sukobom interesa			
Ekološki aspekti i energetska efikasnost			
Ravnopravnost spolova i interesi ranjivih grupa			

**36. Da li Vaša institucija učestvuje u provođenju centraliziranih/zajedničkih javnih nabavki?**

- a. DA
- b. NE

**37. Šta su glavna ograničenja u provođenju centraliziranih/zajedničkih javnih nabavki? (moguće više odgovora)**

- a. Nema dovoljno kapaciteta za ove procedure
- b. Nema dovoljno volje za centralizacijom javnih nabavki
- c. Loša komunikacija između ugovornih organa
- d. Neadekvatna programska podrška provođenju centraliziranih/zajedničkih javnih nabavki
- e. Nešto drugo, navedite \_\_\_\_\_

**38. Da li ikada u čitavom ciklusu javnih nabavki razmatrate aspekt "zelenih" nabavki (korištenje ekološko prihvatljivih (npr. energetska efikasnost, ekološki certifikati i sl.) kriterija u uslovima za učešće, tehničkim specifikacijama ili kriterijima za dodjelu ugovora)?**

- a. DA
- b. NE

Ako DA

	DA	NE
Da li ste ikada koristili kao podkriterij/e za dodjelu ugovora neke od ekoloških karakteristika?		
Da li ste ikada u tehničkim specifikacijama predmeta nabavke tražili neku od ekoloških oznaka kvaliteta?		
Da li ste ikada ugovorili ekološka pitanja u uslovima za izvršenje ugovora?		

**39. Da li se vaša institucija izuzela od primjene Zakona o javnim nabavkama u procedurama nabavki tokom 2021. godine?**

- a. DA
- b. NE
- c. Ako DA, navedite razloge:
- d. Džavna tajna \_\_\_\_ puta;
- e. Posebne mjere sigurnosti \_\_\_\_ puta;
- f. Međunarodni sporazumi \_\_\_\_ puta;
- g. Prirodni i zakonski monopoli \_\_\_\_ puta;
- h. Kupovina ili zakup postojećih zgrada, druge nepokretne imovine, zemljišta ili prava koja iz njih proističu \_\_\_\_ puta;
- i. Usluge iz Aneksa II dio C ZJN \_\_\_\_ puta;
- j. Koncesioni ugovori \_\_\_\_ puta;
- k. Javno-privatno partnerstvo \_\_\_\_ puta.

Ako DA, molimo pojasnite \_\_\_\_\_

**40. Primjenjujete li pregovarački postupak bez objavljivanja obavještenja o nabavci? (odaberite jedan odgovor)**

- a. Da, više od 5 puta godišnje
- b. Da, 3-5 puta godišnje
- c. Da, manje od 3 puta godišnje
- d. Ne

Ako DA, navedite razloge za pokretanje pregovaračkih postupaka bez objave \_\_\_\_\_

**41. Ukoliko primjenjujete pregovarački postupak bez objavljivanja obavještenja o nabavci, navedite najčešće probleme s kojima se suočavate prilikom primjene takvog postupka:**

- a. Opravdanost pravnog osnova
- b. Nedostatak pregovaračkih vještina
- c. Ostalo (navedite): \_\_\_\_\_

**42. Koja je uobičajena praksa ili politika vaše institucije za rješavanje situacija u kojima cijene svih primljenih ponuda premašuju raspoloživa sredstva institucije? (odaberite jedan odgovor)**

- a. Uvijek poništimo postupak
- b. Uvijek nastojimo osigurati sredstva koja nedostaju
- c. Odlučujemo od slučaja do slučaja
- d. Nikada nismo imali takvih slučajeva



**43. Da li ste tokom 2021. godine mijenjali vrijednost ugovora iz drugih razloga, a ne zbog ugovorom predviđene promjenjivosti cijena?**

- a. DA
- b. NE

Ako DA, o kakvim vrstama takvih modifikacija se najčešće radilo?

- a. Uglavnom povećanje vrijednosti ugovora
- b. Uglavnom smanjenje vrijednosti ugovora
- c. Povećanje i smanjenje vrijednosti ugovora bili su podjednako slučaj

**44. Da li su tokom 2021. godine postojali slučajevi u kojima je prvorangirani ponuđač odbio da potpiše ugovor nakon završetka postupka javne nabavke? (odaberite jedan odgovor)**

- a. Da, često
- b. Da, ponekad
- c. Ne

Molimo pojasnite razloge koje je naveo ponuđač:

**45. Da li je ugovorni organ tokom 2021. godine imao raskide ugovora zbog nemogućnosti ponuđača da ispuni ugovor zbog značajnog povećanja cijena na tržištu?**

- a. DA
- b. NE
- c. Ne znam/Bez odgovora

**46. Da li vaša institucija zaključuje okvirne sporazume za nabavku robe/usluga/radova? (odaberite jedan odgovor)**

- a. DA
- b. NE

**47. Ukoliko vaša institucija zaključuje okvirne sporazume, kakve ste koristi imali od njihovog korištenja? (označite sve relevantno)**

- a. Veća sigurnost tokom dužeg vremenskog perioda
- b. Veća fleksibilnost u zaključivanju pojedinačnih ugovora
- c. Povećana efikasnost smanjenim administrativnim opterećenjem
- d. Poboljšanja kroz bolje odnose sa dobavljačima
- e. Ostalo (navedite): \_\_\_\_\_

## Dio 6 – Žalbeni postupci

**48. Da li je vašoj instituciji ikada izjavljena žalba vezana za postupke javnih nabavki?**

- a. DA
- b. NE

**49. Šta su bili najčešći razlozi za žalbe? (moguće više odgovora)**

- a. Kvalifikacioni uslovi koji se odnose na ekonomsku i finansijsku sposobnost ponuđača
- b. Kvalifikacioni uslovi koji se odnose na tehničku i profesionalnu sposobnost ponuđača
- c. Tehničke ili druge specifikacije
- d. Kriteriji za dodjelu ugovora
- e. Rokovi u postupku nabavke
- f. Nešto drugo, navedite\_\_\_\_\_

**50. Koji broj primljenih žalbi je vaša institucija prosljedila KRŽ-u tokom 2021. godine? (upišite nulu ako nije nijedan)**

\_\_\_\_\_ žalbi

**51. Od broja žalbi koje je vaša institucija prosljedila KRŽ-u tokom 2021. godine, koliko je žalbi riješeno u korist ponuđača? (upišite nulu ako nije nijedna)**

\_\_\_\_\_ žalbi

**52. Koliko žalbi je vaša institucija sama usvojila/odlučila tokom 2021. godine?**

\_\_\_\_\_ žalbi

**53. Koliko je postupaka javnih nabavki poništeno/obustavljeno tokom 2021. godine kao rezultat žalbi ponuđača?**

\_\_\_\_\_ postupaka

## Dio 7 – Izvršenje ugovora

### 54. Ko prati izvršenje ugovora o nabavci u vašoj instituciji? (odaberite jedan odgovor)

- a. Službenik za javne nabavke imenuje se za praćenje izvršenja svakog pojedinačnog ugovora
- b. Službenik za javne nabavke imenuje se da prati izvršenje svih ugovora
- c. Organizaciona jedinica odgovorna za nabavke prati izvršenje svih ugovora, ali nije dodijeljena pojedinačna odgovornost
- d. Službenik/organizaciona jedinica koja je pokrenula određeni postupak javne nabavke
- e. Izvršenje ugovora se ne prati

### 55. Kako se prati izvršenje ugovora u vašoj instituciji? (označite sve relevantno)

- a. Putem faktura/situacija/izvještaja koje pružaju dobavljači
- b. Kroz verbalnu komunikaciju sa dobavljačima
- c. Kroz posjete lokaciji
- d. Izvršenje ugovora se ne prati
- e. Ostalo, navedite \_\_\_\_\_

### 56. Da li je vaša institucija raskidala ugovore sa dobavljačima tokom 2021. godine?

- a. DA
- b. NE

Molimo pojasnite razloge, ako ste odgovorili sa DA: \_\_\_\_\_

### 57. Da li se zahtijevaju garancije za uredno izvršenje ugovora? (odaberite jedan odgovor)

- a. Da, u većini slučajeva
- b. Da, u nekim slučajevima
- c. Ne

Molimo pojasnite: \_\_\_\_\_

### 58. Sadrže li ugovori o nabavkama koje je potpisala vaša institucija zaštitne klauzule zbog kršenja ugovora? (odaberite jedan odgovor)

- a. Da, svi ugovori
- b. Da, ugovori iznad praga nabavki male vrijednosti
- c. Da, ugovori iznad određene vrijednosti/praga ugovora koje je definirala naša institucija

- d. Da, ugovori za određene predmete nabavke
- e. Ne

**59. Da li se provode zaštitne klauzule za kršenje ugovora? (odaberite jedan odgovor)**

- a. Da, u svim slučajevima
- b. Da, u nekim slučajevima
- c. Ne

## Dio 8 – Mehanizmi integriteta

**60. Da li je, ranije, tokom provođenja eksterne revizije bilo primjedbi na provedene postupke javnih nabavki?**

- a. DA
- b. NE

Ako DA, navedite o čemu se radilo

---

---

**61. Da li je, ranije, tokom provođenja interne revizije bilo primjedbi na provedene postupke javnih nabavki?**

- a. DA
- b. NE

Ako DA, navedite o čemu se radilo

---

---

**62. Da li vaša institucija ima plan integriteta? (odaberite jedan odgovor)**

- a. Ne
- b. Da, ali nije javno objavljen
- c. Da, i javno je objavljen

**63. Da li vaša institucija ima uspostavljena interna pravila/uputstva o tome kako postupati sa sumnjama na korupciju i osigurati zaštitu lica koja prijavljuju korupciju? (odaberite jedan odgovor)**

- a. Ne
- b. Da, ali nisu javno objavljeni
- c. Da, i javno su objavljeni

**64. Koji je broj interno prijavljenih slučajeva sumnje na korupciju u vašoj instituciji tokom 2021. godine? (upišite nulu ako nije prijavljen nijedan slučaj)**

\_\_\_\_\_ puta

## Prilog 4 Izvještaja Javne nabavke na lokalnom nivou u Bosni i Hercegovini – Upitnik za ponuđače

Broj zaposlenih: \_\_\_\_\_

Entitet u kojem je poslovni subjekat registriran:

FBiH

RS

BD BiH

Pretežna djelatnost:

- a. Proizvodnja
- b. Trgovina
- c. Građevina
- d. Usluge
- e. Ostalo (navedite) \_\_\_\_\_

Navedite Vaše ukupne prihode u:

2019. \_\_\_\_\_ KM      2020. \_\_\_\_\_ KM      2021. \_\_\_\_\_ KM

Biram da ne otkrivam ove poslovne podatke \_\_\_\_\_

Navedite Vaše prihode ostvarene od poslova javnih nabavki u:

2019. \_\_\_\_\_ KM      2020. \_\_\_\_\_ KM      2021. \_\_\_\_\_ KM

Biram da ne otkrivam ove poslovne podatke \_\_\_\_\_

## Dio 1 – Opći podaci

### 1. Da li je Vaš poslovni subjekt član nekog poslovnog udruženja?

- a. Da
- b. Ne

Ako je odgovor Da, navedite naziv poslovnog udruženja: \_\_\_\_\_

### 2. Koliko dugo učestvujete u postupcima javnih nabavki kao ponuđač:

- a. Ne učestvujem nikad
- b. Manje od dvije godine
- c. Dvije do pet godina
- d. Šest do deset godina
- e. Duže od 10 godina

### 3. U koliko ste postupaka javnih nabavki učestvovali u tekućoj 2022. godini?

- a. Ni na jednom
- b. 1-5
- c. 6-10
- d. 11 i više

Ako ste odabrali a), molimo pojasnite zašto niste učestvovali u postupcima javnih nabavki u ovoj godini:

\_\_\_\_\_

## Dio 2 – Zakonski i institucionalni okvir

### 4. Da li ste ikada tražili od Agencije za javne nabavke BiH (AJN) da prati određene aspekte javnih nabavki koje provode ugovorni organi?

- a. Često
- b. Ponekad
- c. Nikad

Ako je odgovor Nikad, pređite na pitanje 6.

### 5. Ukoliko jeste, na koje su se izvore (podatke ili informacije) odnosili Vaši zahtjevi za praćenje?

- a. Obavještenja o nabavci
- b. Obavještenja o dodjeli ugovora
- c. Obavještenja o dodjeli ugovora za pregovarački postupak bez objavljivanja obavještenja o nabavci
- d. Obavještenja o poništenju postupka javne nabavke
- e. Dobrovoljna Ex ante obavještenja o transparentnosti za neprioritetne usluge
- f. Izveštaje o postupcima javnih nabavki za postupke male vrijednosti
- g. Planove nabavki
- h. Osnovne elemente ugovora ili izmjene ugovora o javnoj nabavci, objavljene na internetskoj stranici ugovornog organa

### 6. Kako biste, na skali od 1 do 5, ocijenili rad institucija u oblasti JN-a?

	1	2	3	4	5	Ne znam
Dostupnošću obuke/treninga						
Kvalitetom obuke/treninga						
Učešću zaposlenih na obukama/treninzima						

### 7. Da li vaš poslovni subjekt učestvuje u javnim raspravama u vezi sa izradom/izmjenom propisa o javnim nabavkama?

- a. Često
- b. Ponekad
- c. Nikad

### 8. Da li je komplicirano učestvovati u postupcima javnih nabavki na lokalnom nivou u BiH?

- a. Da, u velikoj mjeri
- b. Da, donekle



- c. Da, ali ne značajno
- d. Ne

Ako je odgovor Ne, pređite na pitanje 10.

**9. Ako je odgovor Da, molimo navedite razloge: (odaberite sve relevantno)**

- a. Složenost tenderske dokumentacije/tehničkih specifikacija
- b. Nerealni kvalifikacioni kriteriji
- c. Nerealni rokovi za pripremu/podnošenje ponuda
- d. Prisustvo favoriziranja pojedinih ponuđača
- e. Ispunjavanje uslova osiguranja (bankarske garancije, mjenice itd.)
- f. Pronalaženje partnera sa kojim ćete dati zajedničku ponudu
- g. Troškovi sastavljanja ponude
- h. Uslovi iz nacrtu ugovora
- i. Kasno plaćanje važeće fakture od strane ugovornog organa
- j. Ostalo (navedite) \_\_\_\_\_

**10. Ukoliko u javnim nabavkama učestvujete dvije godine i više, da li vidite pomake u poboljšanju sistema javnih nabavki u BiH u sljedećim oblastima?**

	Bez promjene	Donekle poboljšano	Značajno poboljšano	Ne znam
Transparentnost i jasnoća u procesu nabavke				
Lakše učešće mikro i malih preduzeća u procesima nabavke				
Uključivanje društvenih i ekoloških kriterija u proces nabavke				
Povećanje konkurencije između dobavljača				
Podsticanje formiranja konzorcija ponuđača				
Podsticanje inovacijske djelatnosti				
Kvalitet i dosljednost povratnih informacija od ugovornih organa				
Vidljivost nabavki male vrijednosti				
Efikasnije upravljanje realizacijom ugovora				
Angažman ugovornih organa sa ponuđačima				

Molimo pojasnite: \_\_\_\_\_

**11. Kako percipirate sljedeće aspekte javnih nabavki? (odaberite po jednu opciju za svaki red)**

	U potpunosti se slažem	Slažem se	Niti se slažem, niti ne slažem	Ne slažem se	U potpunosti se ne slažem
Postupci javnih nabavki su transparentni					
U postupcima javnih nabavki osigurana je aktivna i pravična konkurencija					
Ugovorni organi nastoje postići najbolju vrijednost za novac u postupcima javnih nabavki					
U postupcima javnih nabavki nema korupcije					
U postupcima javnih nabavki nema koluzije (nezakonit sporazum između ponuđača radi narušavanja konkurencije, poput namještanja ponuda)					
Uklapanjem u budžetska ograničenja					

### Dio 3 – Učešće u postupcima javnih nabavki

**12. Koliko često konsultirate planove nabavki ugovornih organa na lokalnom nivou kada tražite potencijalne poslovne prilike?**

- a. Često
- b. Ponekad
- c. Rijetko
- d. Nikad

Ostalo (navedite): \_\_\_\_\_

**13. Da li su planovi nabavki ugovornih organa na lokalnom nivou lako dostupni na njihovim internetskim stranicama?**

- a. U velikoj mjeri
- b. Donekle
- c. Vrlo malo
- d. Ne
- e. Ne znam

**14. Da li planovi nabavki ugovornih organa na lokalnom nivou sadrže dovoljno informacija koje vam pomažu u planiranju vašeg poslovanja? (na primjer, predmetu nabavke, vrsti postupka nabavke, vremenu pokretanja postupka i zaključenja ugovora o JN-u, procijenjenoj vrijednosti nabavke, izvoru finansiranja itd.)**

- a. U velikoj mjeri
- b. Donekle
- c. Vrlo malo
- d. Ne
- e. Ne znam

*Ako je odgovor Ne ili Ne znam, pređite na pitanje 16.*

**15. Ako sadrže, koje informacije u planovima nabavki smatrate korisnim? (označite sve relevantno)**

- a. Predmet nabavke
- b. Procijenjena vrijednost nabavke
- c. Vrsta postupka nabavke

- d. Okvirni datum za pokretanje postupka nabavke
- e. Okvirni datum zaključenja ugovora

Ostalo (navedite): \_\_\_\_\_

**16. Da li se ugovorni organi na lokalnom nivou pridržavaju svojih planova nabavki prilikom provođenja postupaka nabavki?**

- a. U velikoj mjeri
- b. Donekle
- c. Vrlo malo
- d. Ne
- e. Ne znam

**17. Na osnovu Vašeg praktičnog iskustva, u kojim segmentima provedenih javnih nabavki ugovorni organi na lokalnom nivou odstupaju od svojih planova nabavki? (odaberite jednu kolonu za svaki red)**

	Često	Ponekad	Rijetko	Nikad
Procijenjena vrijednost javne nabavke				
Vrsta postupka nabavke				
Rokovi za pokretanje postupka nabavke				
Rokovi za predviđeno zaključivanje ugovora o nabavci				
Nabavke robe/usluga/radova koji nisu sadržani u planu javnih nabavki				

**18. Kako vidite pristupačnost i format tenderske dokumentacije koju objavljuju ugovorni organi na lokalnom nivou? (označite sve relevantno)**

- a. Nisu sve tenderske dokumentacije digitalno dostupne i ponekad moramo kontaktirati ugovorni organ kako bismo došli do dokumentacije
- b. Tenderska dokumentacija je digitalno dostupna, ali nije moguće preuzimati, odnosno kopirati sadržaj
- c. Tenderska dokumentacija je digitalno dostupna i moguće je preuzimati, odnosno kopirati sadržaj, ali se ne može popuniti elektronskim putem
- d. Tenderska dokumentacija je dostupna i može se popuniti elektronskim putem

Ostalo (navedite): \_\_\_\_\_

**19. Kako vidite sadržaj tenderske dokumentacije koju objavljuju ugovorni organi?**

- a. Dokumenti su sveobuhvatni i jasni
- b. Dokumenti su uglavnom sveobuhvatni i jasni, ali su ponekad potrebna pojašnjenja i/ili dodatne informacije
- c. Dokumenti uglavnom nisu sveobuhvatni i jasni, pa su često potrebna pojašnjenja i/ili dodatne informacije
- d. Ne znam

**20. Koliko često koristite opciju pojašnjenja tenderske dokumentacije na Portalu javnih nabavki?**

- a. Više od 5 puta godišnje
- b. 3-5 puta godišnje
- c. U prosjeku jednom godišnje
- d. Nikad

*Ako je odgovor Nikad, pređite na pitanje 22.*

**21. Ako koristite opciju pojašnjenja tenderske dokumentacije, u kojoj mjeri ste zadovoljni sa pojašnjenjima koja dobijate od ugovornih organa na lokalnom nivou?**

- a. Veoma zadovoljni
- b. Uglavnom zadovoljni
- c. Jedva zadovoljni
- d. Nismo zadovoljni

**22. Šta vidite kao glavne izazove u interakciji sa ugovornim organima na lokalnom nivou u vezi sa tenderskom dokumentacijom? (označite jednu kolonu za svaki red)**

	Značajno	Umjereno značajno	Od malog značaja	Nije značajno
Dostupnost tenderske dokumentacije				
Format tenderske dokumentacije (mašinska čitljivost i mogućnost elektronskog popunjavanja)				
Sveobuhvatnost tenderske dokumentacije				
Jasnoća tenderske dokumentacije				
Kvalitet pojašnjenja/podrške dobijene od ugovornih organa				
Pravovremenost pojašnjenja/podrške dobijene od ugovornih organa				

**23. Koliko često prisustvujete javnom otvaranju ponuda?**

- a. Često
- b. Ponekad
- c. Nikad

**24. Da li ste ikada odlučili da se ne prijavite na tender koji je objavio ugovorni organ na lokalnom nivou, iako je vaš poslovni subjekt generalno bio u mogućnosti ispuniti zahtjeve tendera?**

- a. Često
- b. Ponekad
- c. Nikad

*Ako je odgovor Nikad, pređite na pitanje 26.*

**25. Ukoliko ste odustajali od tendera, molimo navedite najčešće razloge: (označite jednu kolonu za svaki red)**

	Uvijek	Često	Ponekad	Rijetko	Nikad
Negativna reputacija ugovornog organa					
Naše prethodno iskustvo sa ugovornim organom					
Kvalifikacioni kriteriji su bili definirani na način koji sugerira favoriziranje određenog ponuđača					
Tehnički zahtjevi (specifikacije) su bili definirani na način koji sugerira favoriziranje određenog ponuđača					
Procijenjena vrijednost ugovora je bila ispod ili iznad realnog nivoa, što ukazuje na favoriziranje određenog ponuđača					
Suviše zahtjevni uslovi u pogledu lične sposobnosti za obavljanje profesionalne djelatnosti, ekonomske i finansijske sposobnosti i tehničke i profesionalne sposobnosti i sl.					

**26. Da li mislite da generalno postoji favoriziranje određenih ponuđača u postupcima javnih nabavki koje provode ugovorni organi na lokalnom nivou?**

- a. Da
- b. Ne
- c. Ne znam

*Ako je odgovor Ne ili Ne znam, pređite na pitanje 28.*

**27. Ukoliko mislite da postoji, generalno, šta smatrate da su glavni izazovi koji omogućavaju takvo favoriziranje i nepravedan tretman ponuđača? (označite jednu kolonu za svaki red)**

	Veoma značajno	Značajno	Umjereno značajno	Od malog značaja	Nije značajno
Nedovoljan pravni okvir za javne nabavke					
Slaba primjena pravnog okvira od strane institucija					
Slabi mehanizmi interne odgovornosti unutar ugovornih organa					
Nedovoljne mogućnosti za učešće javnosti u procedurama javnih nabavki					
Slabi mehanizmi sankcioniranja neregularnosti					
Suviše zahtjevni uslovi u pogledu lične sposobnosti za obavljanje profesionalne djelatnosti, ekonomske i finansijske sposobnosti i tehničke i profesionalne sposobnosti i sl.					

**28. Koji faktori, prema Vašem mišljenju, utiču na ishod procedura javnih nabavki na lokalnom nivou? (obilježite jednu kolonu za svaki red)**

	Veoma značajno	Značajno	Umjereno značajno	Od malog značaja	Nije značajno
Kvalifikacije i iskustvo kompanije					
Ugled kompanije u odnosnoj oblasti					
Sposobnost i vještine upravljanja					
Sposobnost ponuđača da dostavi formalno ispravnu ponudu					
Najbolja ponuda (ekonomski najpovoljnija ili sa najnižom cijenom, kako je navedeno u tenderskoj dokumentaciji)					
Neformalni kontakti sa ugovornim organom ili relevantnim stranama					

**29. Kako vidite sljedeće rokove u postupcima javnih nabavki? (odaberite jednu kolonu za svaki red)**

	Razumni	Kratki, ali uspijevamo ih ispoštovati	Kratki, ponekad imamo problema da ih ispoštujemo	Kratki, često imamo problema da ih ispoštujemo
Rokovi za pripremu ponuda u otvorenim postupcima javnih nabavki				
Rokovi za pripremu ponuda u pregovaračkim postupcima bez objavljivanja obavještenja o nabavci				
Rokovi za pripremu ponuda u konkurentskom zahtjevu za dostavu ponuda				
Rokovi za žalbe				

**30. Da li se ugovorni organi pridržavaju rokova plaćanja predviđenih ugovorima?**

- a. U velikoj mjeri
- b. Donekle
- c. Vrlo malo
- d. Ne

**31. Da li je ugovorni organ ikada aktivirao bankovnu garanciju za uredno izvršenje ugovora ili neki drugi oblik garancije za dobro izvršenje posla kada je u pitanju Vaš poslovni subjekt?**

- a. Često
- b. Ponekad
- c. Nikad

**32. Ko je u vašem poslovnom subjektu zadužen za poslove javnih nabavki?**

- a. Jedna osoba je odgovorna
- b. Određeni broj ljudi/tim je odgovoran
- c. Svi u poslovnom subjektu dijele odgovornost
- d. Koristimo vanjsku podršku
- e. Ne znam

Ostalo (navedite): \_\_\_\_\_



## Dio 4 – Kapaciteti i obuka

**33. Da li Vaš poslovni subjekt ima interna pravila ili propise koji reguliraju proces javnih nabavki?**

- a. Da
- b. Ne

**34. Molimo izaberite izvor treninga, podrške ili savjetovanja na kojem ste Vi ili neko iz vašeg poslovnog subjekta učestvovali?**

- a. AJN
- b. Privredna komora ili udruženje
- c. Privatne konsultantske kuće
- d. Ostalo (navedite): \_\_\_\_\_

**35. Da li ste Vi – ili je neko u vašoj organizaciji – završio obuku, imao podršku ili dobio savjetovanje za učešće u postupcima javnih nabavki u BiH, namijenjenu specifično poslovnim subjektima?**

- a. Da
- b. Ne
- c. Ne znam

**36. Ukoliko bi postojao zvanični trening program namijenjen profesionalizaciji ponuđača u postupcima javnih nabavki u BiH, da li bi u njemu učestvovao vaš poslovni subjekat?**

- a. Da
- b. Ne
- c. Ne znam

**37. Ukoliko bi se organizirali treninzi/obuke iz javnih nabavki, za koje biste teme bili zainteresirani? (moguće više opcija)**

- a. Analiza TD-a i postavljenih uslova/upiti i dileme
- b. Priprema ponude/formalna ispravnost ponude
- c. Pravni lijekovi
- d. Učešće na e-aukciji/e-nabavke
- e. Provođenje ugovora o JN-u
- f. Ostalo (navedite) \_\_\_\_\_

## Dio 5 – Žalbeni mehanizmi

### 38. Da li ste ikada podnijeli žalbu u vezi sa postupkom javne nabavke?

- a. Često
- b. Ponekad
- c. Nikad

Ako je odgovor Nikad, pređite na pitanje 40.

### 39. Ukoliko jeste, na šta su se odnosile vaše žalbe? (odaberite jednu kolonu za svaki red)

	DA	NE
Obavještenje o nabavci		
Kvalifikacioni uslovi u tenderskoj dokumentaciji		
Tehničke specifikacije u tenderskoj dokumentaciji		
Uslovi za podnošenje ponuda		
Zapisnik o otvaranju ponuda		
Odluka o ishodu postupka		
Dobrovoljno Ex ante obavještenje o transparentnosti za neprioritetne usluge		
Obavještenje o dodjeli ugovora		
Informacija da je ugovor zaključen bez provođenja postupka javne nabavke		

### 40. Koji od sljedećih faktora je bio prepreka za pokretanje žalbenog postupka? (molimo označite sve što je primjenjivo)

- a. Troškovi pokretanja žalbenog postupka
- b. Rizik reputacije i/ili strah da bi podnošenje žalbe mogalo negativno uticati na poslovni subjekat kod tog ugovornog organa
- c. Trajanje žalbenog postupka
- d. Vremenski period predviđen za pokretanje žalbe
- e. Nedostatak kapaciteta unutar poslovnog subjekta za pokretanje žalbe
- f. Nepoznavanje pravnih lijekova u postupcima javnih nabavki
- g. Ostalo (molimo navedite)

## Dio 6 – Mehanizmi integriteta

**41. Da li ste svjesni postojanja mehanizama poslovne etike i integriteta propisanih od privrednih komora ili poslovnih udruženja?**

- a. Da
- b. Ne

*Ako je odgovor Ne, pređite na pitanje 43.*

**42. Ukoliko jeste, da li ste ikada koristili priliku za zaštitu poslovne etike i integriteta koju omogućavaju ovi mehanizmi?**

- a. Često
- b. Ponekad
- c. Nikad

**43. Da li vaš poslovni subjekt ima interne propise/pravila/procedure koji reguliraju sljedeće? (odaberite sve relevantno)**

- a. Sukob interesa
- b. Davanje poklona i gostoprimstvo
- c. Kršenje integriteta od strane zaposlenih
- d. Plan borbe protiv korupcije/plan integriteta
- e. Postupanja sa prijavom korupcije i zaštitom lica koja prijavljuju korupciju

**44. Da li je u vašem poslovnom subjektu tokom 2021. godine bilo sankcioniranja/pozivanja na disciplinsku odgovornost u vezi sa nečim od gore navedenog?**

- a. Da
- b. Ne

## Prilog 5 Izvještaja Javne nabavke na lokalnom nivou u Bosni i Hercegovini – Izvještaj sa provedenog anketiranja ugovornih organa

Vrijeme trajanja: 100 dana

Način izvođenja: Online anketa putem Survey Monkeya

Broj odgovora: 35

Anketa je provedena prema anketnom obrascu koji je pripremio konsultantski tim te je korigiran i usaglašen sa predstavnicima UNDP-a (uz korištenje eksterne QA podrške). Anketni obrazac se nalazi u Prilogu 1, dok je njegovu online verziju pripremio UNDP i bila je postavljena na linku <https://www.surveymonkey.com/r/javnenabavke-ugovorniorgani>. Sumarno predstavljeni odgovori 35 kompletno popunjenih anketa se nalaze u Prilogu 2.

### Napomena

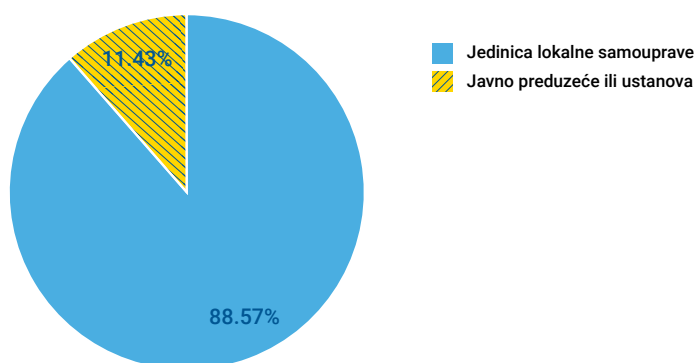
Provođenje online ankete je trajalo mnogo duže nego što se očekivalo, dok je stopa odziva samih institucija i organizacija dosta lošija od očekivane. Evidentno je da mnogi izbjegavaju pričati o problemima u vezi sa provođenjem postupaka javnih nabavki, što i dalje ukazuje na brojne probleme u ovoj oblasti.

U nastavku ćemo predstaviti najznačajnije nalaze provedene ankete.

## Rezultati

### Opći podaci

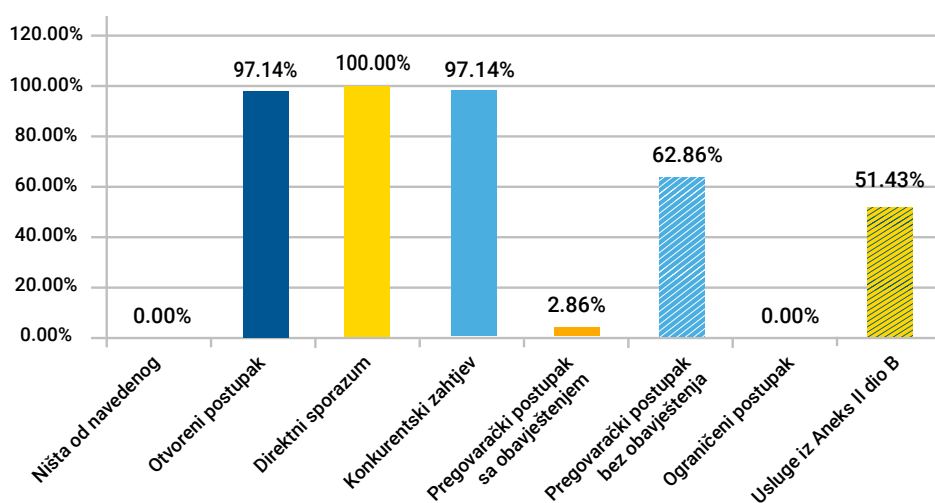
#### Tip institucije/organizacije



Od ukupnog broja anketiranih organizacija i institucija, 88,57% odgovora dolazi od osoba koje se bave javnim nabavkama u JLS-ima, dok su 11,43% odgovora dali predstavnici komunalnih preduzeća na lokalnom nivou.

Odgovori ispitanika ukazuju da su anketirane organizacije i institucije različite veličine kada se posmatra broj zaposlenih. Tako je anketirana institucija, odnosno organizacija sa najmanjim brojem zaposlenih, imala 19 zaposlenih, dok je najveći broj zaposlenih imala organizacija sa čak 1059 zaposlenih. Prosječan broj zaposlenih po anketiranoj organizaciji, odnosno instituciji, je iznosio 159.

### Koje postupke javnih nabavki ste koristili tokom 2021. godine?



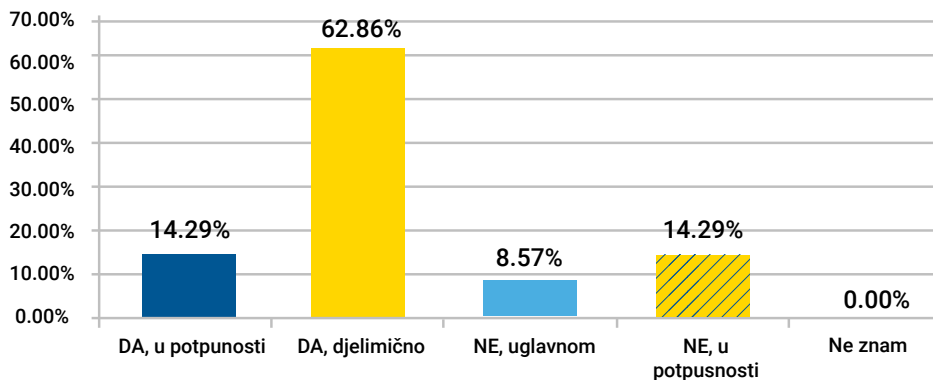
Prema odgovorima ispitanika, u 2021. godini su sve institucije i organizacije koje su učestvovala u anketiranju provodile direktne sporazume, dok samo po jedna od ukupnog broja nije provodila otvoreni postupak ili konkurentski zahtjev. Čak 62,86% anketiranih je tokom 2021. godine provodilo pregovarački postupak bez objave obavještenja.

#### Napomena

Iako je anketa nastojala da obuhvati i podatke o vrijednosti provedenih nabavki tokom posljednje 3 godine (2019, 2020. i 2021), nije bilo moguće ove podatke analizirati uslijed uočenih grešaka u samom unosu osoba koje su popunjavale anketu.

## Pravni i institucionalni okvir

**Da li smatrate da je postojeći zakonski okvir adekvatan za provođenje postupaka javnih nabavki?**

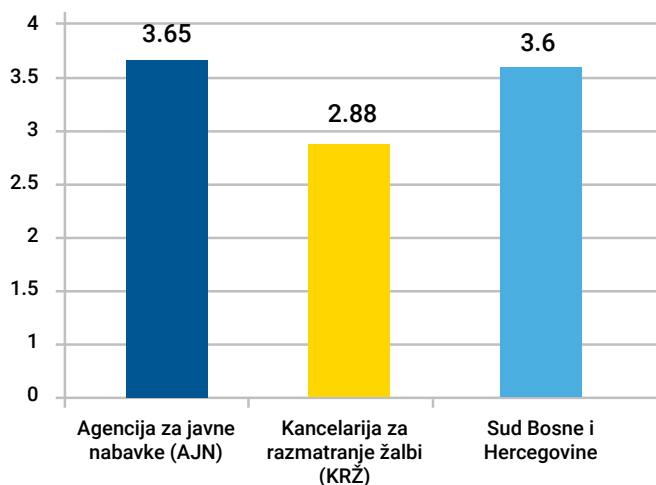


Na pitanje „Da li smatrate da je postojeći zakonski okvir adekvatan za provođenje postupaka javnih nabavki?“ svega 14,29% ispitanika je reklo da je adekvatan u potpunosti, dok je 62,86% istaklo da je djelimično adekvatan. Također, 14,29% ispitanika ukazuje da im postojeći zakonski okvir uopće nije adekvatan.

Brojne su zamjerke koje ispitanici navode kao razloge za takve stavove, a to su:

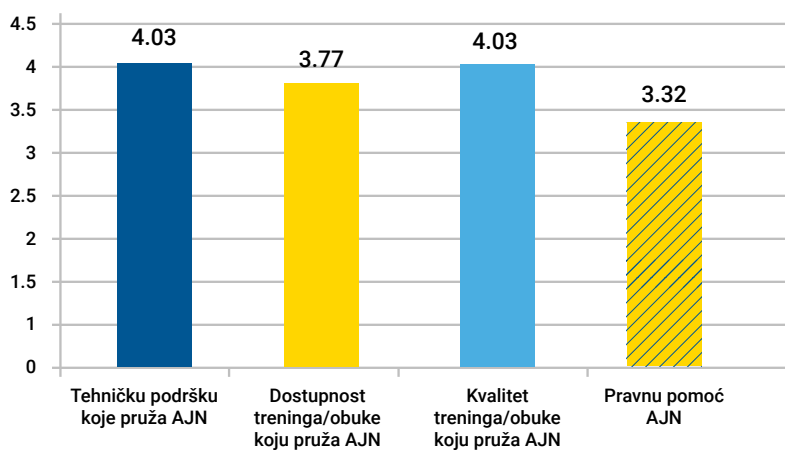
- Nije ograničeno snižavanje cijene na e-aukciji (npr. do 20% ponuđene cijene). Česta je praksa da ponuđači, takmičeći se, nerealno spuste cijenu ponude, a kasnije odustanu od zaključenja ugovora, bez mogućnosti ikakve zakonske sankcije.
- Nije obavezno postavljanje pitanja/zahtjeva za pojašnjenje tenderske dokumentacije na portalu javnih nabavki prije izjavljivanja žalbe na nju. Ostavljen je prostor „profesionalnim žaliocima“ i privrednim subjektima koji uopće nemaju namjeru učestvovati u postupku da opstruiraju postupak ulaganjem pravnih lijekova na sitne greške u tenderskoj dokumentaciji, koje su se mogle ispraviti na osnovu zahtjeva za pojašnjenje na portalu.
- Izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama nije definirana nabavka prirodnih i zakonskih monopola, što trenutno stvara veliki problem u praksi.”
- Nepostojanje liste ponuđača koji namjerno sabotiraju postupke javnih nabavki, koji bez opravdanih razloga odbijaju zaključenje ugovora.
- Neusklađenost mišljenja i stavova Agencija za JN i Ureda za razmatranje žalbi
- Dugi periodi žalbenih rokova
- Mogućnost svakog ponuđača koji preuzme TD da se žali na nju bez obzira što nema interes za dodjelu ugovora
- Poništenje postupka, kada su cijene znatno više od ponuđenih; koliko je to znatno viša cijena uvijek je dilema kada ugovorni organ ima takvu situaciju
- Slanje poziva za dostavljanje ponude u konkurentskom zahtjevu, iako se objavljuje TD na Portalu JN-a
- Dugi rokovi za podnošenje ponuda u otvorenim postupcima sa međunarodnom objavom
- Kontradiktornost pojedinih članova Zakona, čime je dato mnogo prava AJN-u da ih tumači umjesto da su jasni i precizni.

**Na skali od 1 do 5 (gdje 1 predstavlja najnižu, a 5 najveću ocjenu) kako biste ocijenili rad institucija u provedbi Zakona o javnim nabavkama i pratećih propisa?**



Na pitanje "Kako biste, na skali od 1 do 5, ocijenili rad institucija u oblasti JN-a?" evidentno je da su sve institucije dobile u prosjeku prilično dobre ocjene, iako su iskazane određene rezerve na njihov rad. Najlošije ocjene je dobila Kancelaria za razmatranje žalbi, a najbolje ocjene Agencija za javne nabavke.

**Kako biste, na skali od 1 do 5 (gdje 1 predstavlja najnižu, a 5 najveću ocjenu), ocijenili?**



Kada se posmatra rad AJN-a, odgovori ispitanika ukazuju da su oni najnezadovoljniji aspektom pravne pomoći koje pruža ova institucija (prosječna ocjena 3,32) te dostupnošću treninga/obuka (prosječna ocjena 3,77).

## Unutrašnja organizacija i kapaciteti

Odgovori provedene ankete ukazuju da većina institucija i organizacija ima usvojene interne akte koji reguliraju pitanje javnih nabavki. Čak 88,57% anketiranih je navelo da ima usvojene pravilnike o direktnom sporazumu, dok 74,29% anketiranih ima pravilnike o javnim nabavkama.

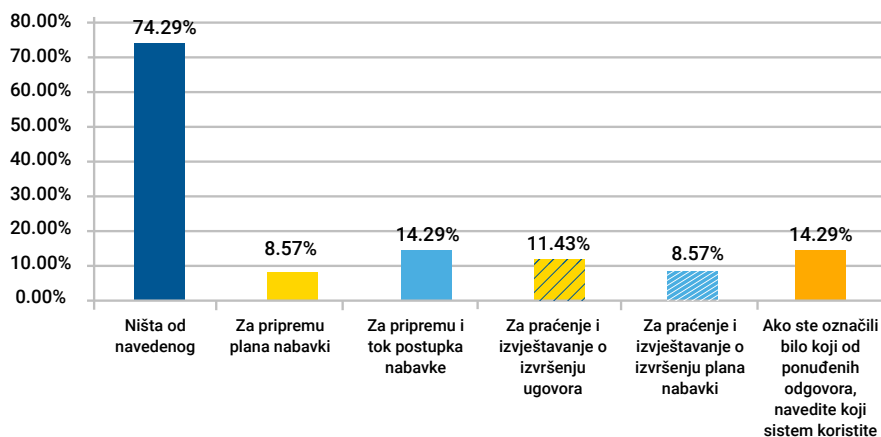
U zavisnosti od veličine anketirane institucije kao i same unutrašnje organizacije, različiti su pristupi načinu organizacije provođenja postupaka nabavki. Tako se u najvećem broju anketiranih institucija to radi na način da to provode osobe koje su odgovorne za javne nabavke i druge poslove (31,4% odgovora). Također, u 28,57% institucija postoji posebna organizaciona jedinica koja je odgovorna samo za javne nabavke.

Ko provodi procedure javnih nabavki u vašoj instituciji?	
Posebna organizaciona jedinica koja je odgovorna samo za javne nabavke	28.57%
Posebna organizaciona jedinica koja je odgovorna za javne nabavke i za druge poslove (kao što su finansije itd.)	14.29%
Određena/e osoba/e koja je odgovorna samo za javne nabavke	17.14%
Određena/e osoba/e koja je odgovorna za javne nabavke i druge poslove	31.43%
Ostalo (navedite)	8.57%

Interesantno je da odgovori ispitanika ukazuju da većina smatra da u okviru anketiranih institucija postoje adekvatne kvalifikacije zaposlenih za poslove javnih nabavki, ali da postoje i problemi sa brojem zaposlenih koji se bave ovim poslovima.

Kako vidite broj i kvalifikacije zaposlenih u organizacionoj jedinici za javne nabavke/zaposlenih na poslovima javnih nabavki u vašoj instituciji?		
	Ocjena	Odgovori
✓ Broj i kvalifikacije zaposlenih odgovaraju potrebama	5/5	42.86%
Kvalifikacije zaposlenih su odgovarajuće, ali broj zaposlenih je nedovoljan	3/5	51.43%
Broj zaposlenih je dovoljan, ali kvalifikacije nisu zadovoljavajuće	4/5	0.00%
Ni kvalifikacije ni broj zaposlenih nisu odgovarajući	2/5	5.71%
Trenutni obim posla se može efikasno obaviti sa manjim brojem zaposlenih ili nižim nivoom kvalifikacija	1/5	0.00%

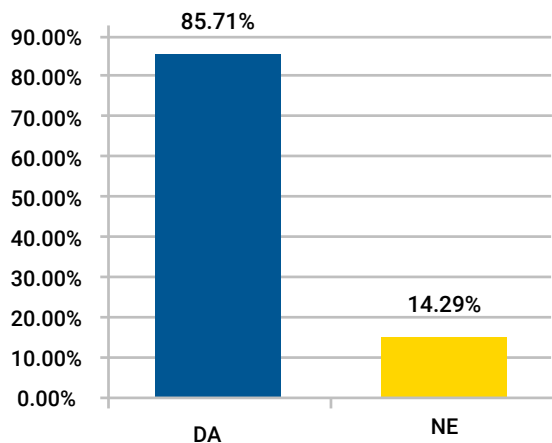
**Da li vaša institucija koristi bilo kakav informacijski sistem za upravljanje podacima i procesima u različitim fazama ciklusa javne nabavke? (označite sve relevantne odgovore)**





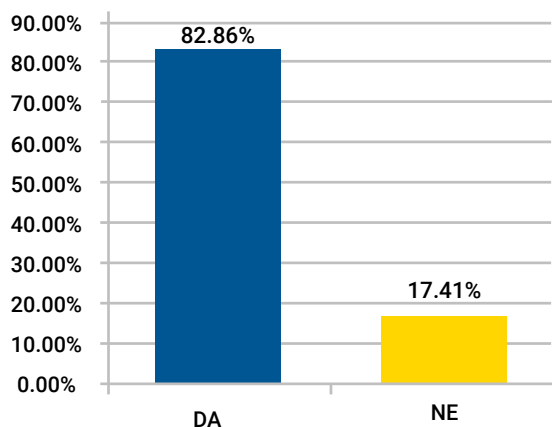
Najveći broj institucija ne koristi nikakav informacijski sistem za upravljanje podacima i procesima u različitim fazama ciklusa javne nabavke.

**Da li neko od zaposlenih koji rade na poslovima provođenja javnih nabavki imaju za to potrebne certifikate?**



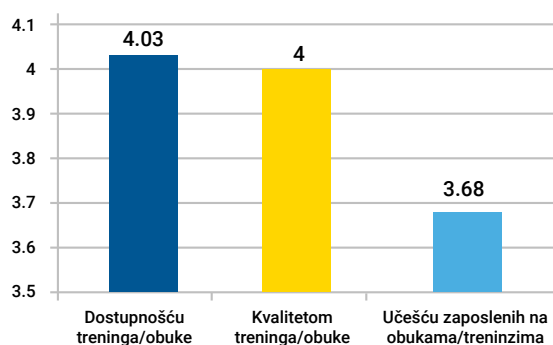
Čak 85,71% anketiranih je navelo da neko od zaposlenih koji rade na poslovima provođenja javnih nabavki ima za to potrebne certifikate. Istovremeno, 57,14% ispitanih smatra da ima adekvatan broj izvršilaca na provođenju postupaka javnih nabavki, dok je 42,86% ispitanih drugačijeg stava.

**Da li Vaši zaposleni pohađaju redovno (bar jednom godišnje) obuke/treninge koje organizuje AJN i/ili nezavisna institucija?**



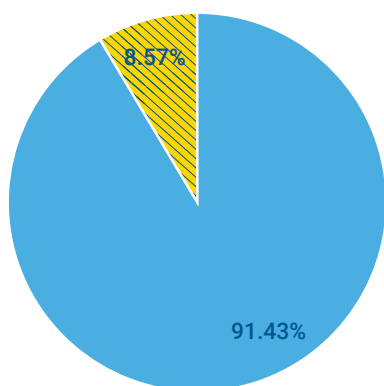
Prema odgovorima ispitanika, u čak 82,86% anketiranih institucija ili organizacija zaposleni pohađaju bar jednom godišnje obuke, odnosno treninge, u organizaciji AJN-a ili nezavisnih institucija.

**Koliko ste, na skali od 1 do 5 (gdje 1 predstavlja najnižu, a 5 najveću ocjenu), zadovoljni:**



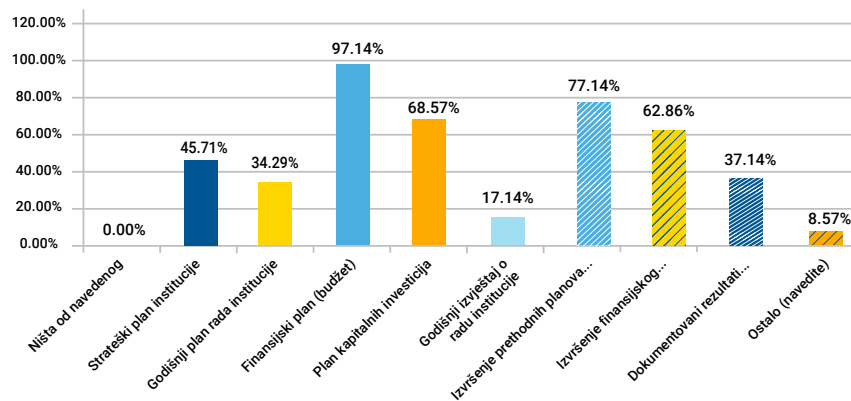
Učešće na treninzima je najloše ocijenjeno kada se posmatraju dostupnost, kvalitet i učešće na obukama/treninzima (prosječna ocjena od 3,68 od maksimalnih 5).

**Da li smatrate da zaposleni koji rade na provođenju procedura javnih nabavki treba da budu certificirani?**



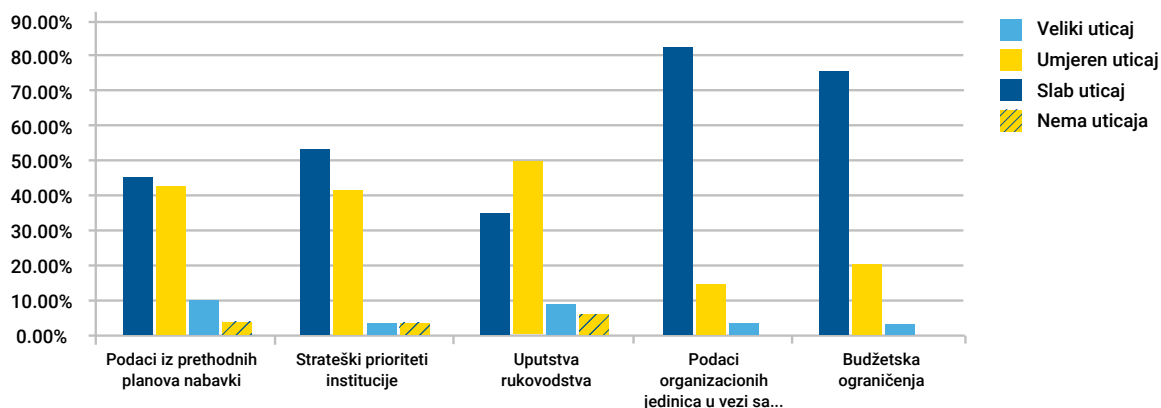
91,43% anketiranih osoba smatra da zaposleni koji rade na provođenju procedura javnih nabavki treba da budu certificirani.

**Koje dokumente vaša institucija koristi prilikom pripreme plana nabavki? (označite sve odgovore):**



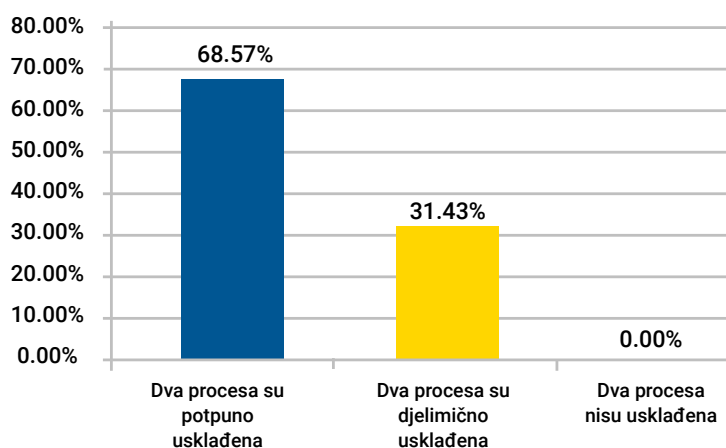
Interesantno je pomenuti da se prilikom pripreme planova javnih nabavki institucije najviše referenciraju na zadati finansijski okvir (budžet) te izvršenje prethodnih planova javnih nabavki ili izvršenje prethodnog budžeta. U tek 45,17% anketiranih institucija su strateški planovi dokumenti koji definiraju okvir za pripremu planova javnih nabavki.

### U kojoj mjeri sljedeći faktori utiču na utvrđivanje prioriteta potreba u pripremi plana nabavki?



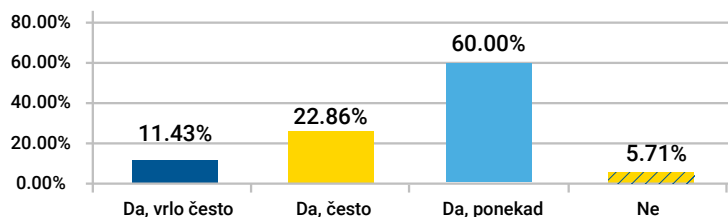
Istovremeno, najznačajniji faktori koji utiču na utvrđivanje prioriteta potreba u pripremi plana nabavki su podaci organizacionih jedinica i njihovi zahtjevi te budžetska ograničenja.

### U kojoj mjeri je proces godišnjeg planiranja javnih nabavki usklađen s procesom godišnjeg planiranja budžeta u vašoj instituciji?



68,57% anketiranih smatra da je proces godišnjeg planiranja javnih nabavki u potpunosti usklađen s procesom godišnjeg planiranja budžeta, dok ostalih 31,43% smatra da je djelimično usklađen.

### Da li se vaša institucija suočava s bilo kakvim izazovima prilikom pripreme plana nabavke?

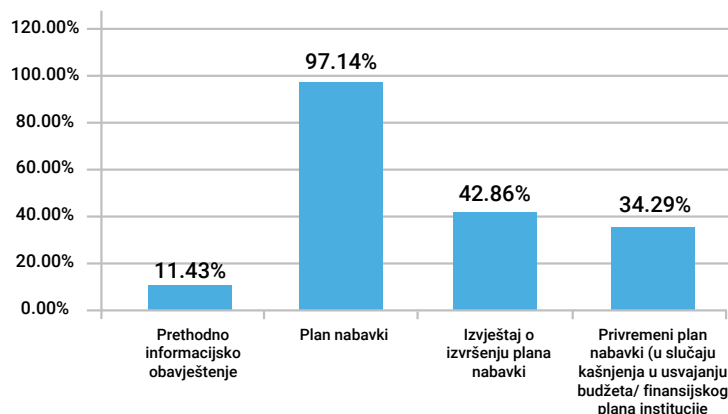


Sama priprema javnih nabavki ne predstavlja neki značajan izazov, ali je i dalje evidentno da se to ponekad dešava.

Kao ključni problemi u vezi s navedenim izazovima se navode:

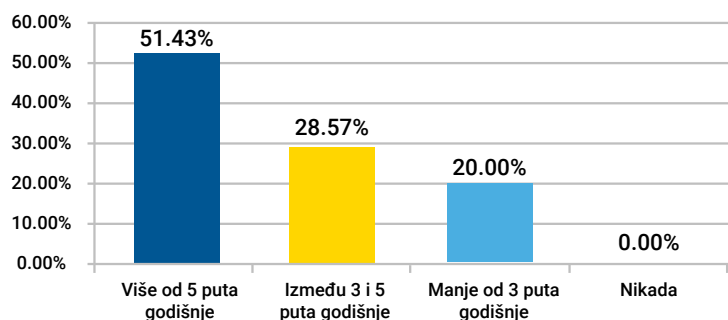
- Nedostatak raspoloživih sredstava
- Ograničeno znanje/kapacitet organizacionih jedinica za pružanje kvalitetnih podataka

### Da li vaša institucija objavljuje sljedeće dokumente?



Evidentno je da su zakonske odredbe u vezi sa objavljivanjem planova javnih nabavki uticale da skoro svi anketirani imaju objavljene planove nabavki. To nije slučaj sa nekim drugim informacijama kao što su prethodno informacijsko obavještenje, privremeni plan ili izvještaj o izvršenju plana javnih nabavki.

### Koliko se često vaša institucija suočava sa potrebom da izmijeni plan nabavki?

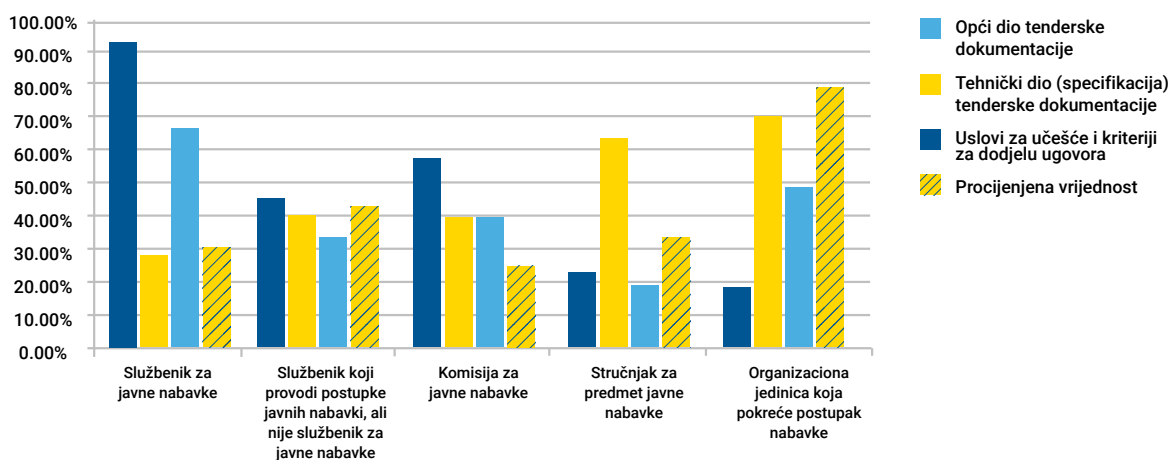


Što se tiče sadržaja plana nabavke, 97,14% odgovora ukazuje da se institucije pridržavaju modela plana koju je definirao AJN. Interesanto je da sve institucije imaju potrebu izmjene planova javnih nabavki tokom godine te da najveći broj njih to čini čak više od 5 puta tokom godine.

Kao najčešći razlozi za izmjene i dopune planova navode se promjene u budžetu (smanjenja ili povećanja) te promjene u planu rada ili poslovnim potrebama.

## Provođenje postupaka javnih nabavki

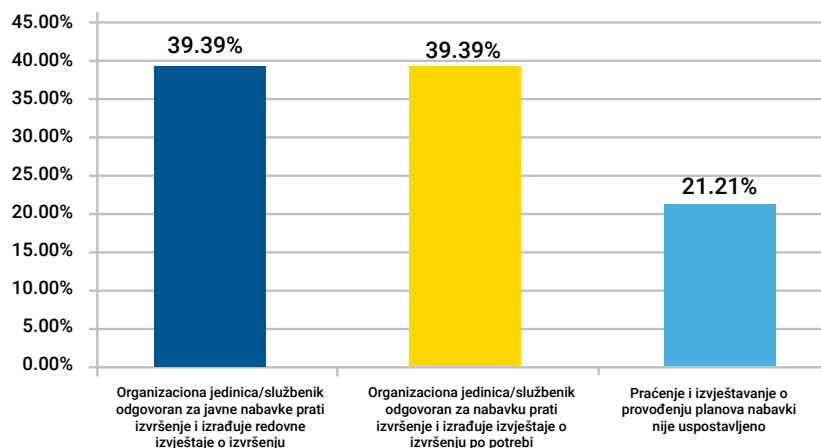
### Ko priprema različite aspekte/dijelove tenderske dokumentacije u Vašoj instituciji?



Kada se posmatra priprema različitih aspekata, odnosno dijelova tenderske dokumentacije, vidljivo je da je uloga službenika za javne nabavke najznačajnija u pripremi općeg dijela tenderske dokumentacije te uslova za učešće i kriterija za dodjelu ugovora. Istovremeno, stručnjaci za sam predmet nabavke, odnosno organizacione jedinice koje pokreću postupak nabavke, su najčešće uključeni u pripremu tehničkih dijelova (specifikacija) javnih nabavki. Procjenu vrijednosti predmeta nabavke u principu generalno vrše organizacione jedinice koje pokreću postupak nabavke.

Kada se posmatra procjena vrijednosti predmeta nabavke, ona se najčešće zasniva na nezavisnom istraživanju tržišta, stvarnim vrijednostima posljednje slične nabavke te uklapanjem u budžetska ograničenja.

**Kako se prati i izvještava o izvršenju plana nabavki vaše institucije (tj. o usklađenosti provedenih nabavki sa planom nabavki)?**



Ono što svakako zabrinjava je činjenica da u čak 21,21% anketiranih institucija nije uspostavljen neki mehanizam praćenja i izvještavanja o provođenju planova nabavki, dok u 39,39% anketiranih to radi organizaciona jedinica/službenik za javne nabavke redovno ili po potrebi.

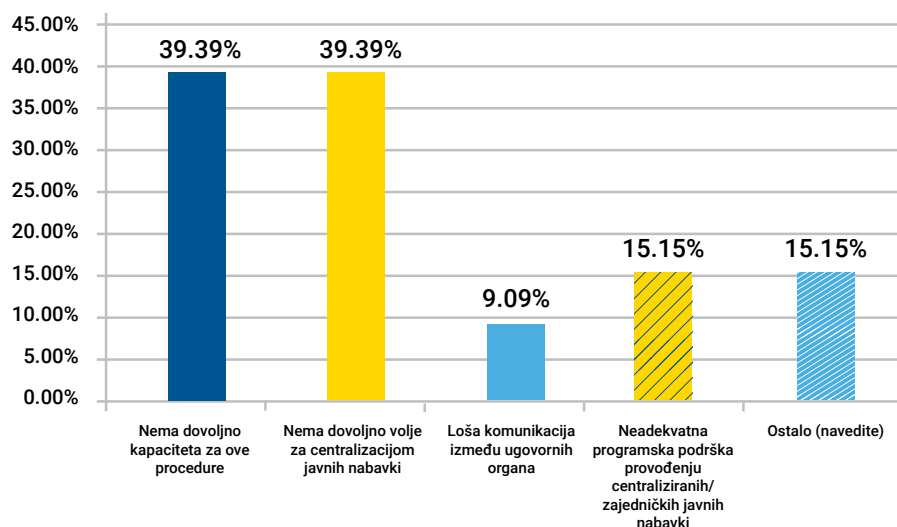
Kada se posmatraju interna pravila i propisi koji reguliraju pojedine aspekte javnih nabavki u instituciji, vidljivo je da u najvećem broju anketiranih institucija postoje pravila i propisi koji reguliraju aspekt kontrole i praćenja (75,76%) te izvršenja ugovora (66,67%). Istovremeno, tek u 15,15% anketiranih institucija postoji reguliran aspekt ravnopravnosti spolova i interesa ranjivih grupa, dok u 18,18% su regulirani ekološki aspekti i energetska efikasnost.

**Da li vaša institucija ima uspostavljena interna pravila/propise koji reguliraju sljedeće aspekte javnih nabavki?**

	DA		NE		Ne znam	
	%	Broj	%	Broj	%	Broj
Analiza potreba i planiranje javnih nabavki	57.58%	19	33.33%	11	9.09%	3
Postupci nabavke (upravljanje kvalitetom, obrasci, metode, odgovornosti itd.)	60.61%	20	27.27%	9	12.12%	4
Žalbe	45.45%	15	48.48%	16	6.06%	2
Kontrola i praćenje	75.76%	25	15.15%	5	9.09%	3
Izvršenje ugovora	66.67%	22	24.24%	8	9.09%	3
Sprečavanje i upravljanje sukobom interesa	63.64%	21	21.21%	7	15.15%	5
Ekološke aspekte i energetska efikasnost	18.18%	6	51.52%	17	30.30%	10
Ravnopravnost spolova i interesi ranjivih grupa	15.15%	5	39.39%	13	45.45%	15

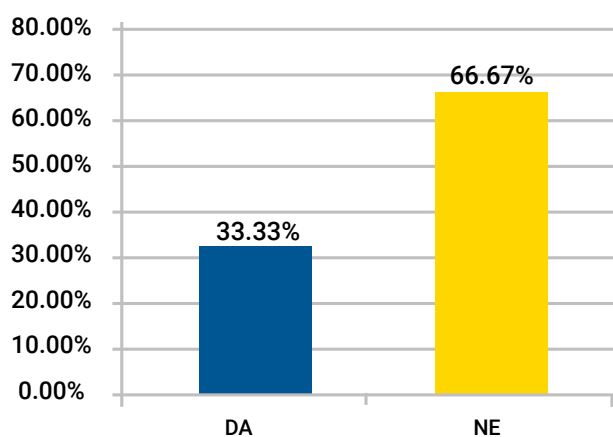
Kada se posmatra provođenje centraliziranih javnih nabavki, vidljivo je da je sam koncept tek na početku jer se samo u 9,09% institucija javne nabavke realiziraju putem centraliziranih/zajedničkih javnih nabavki.

### Šta su glavna ograničenja u provođenju centraliziranih/zajedničkih javnih nabavki?



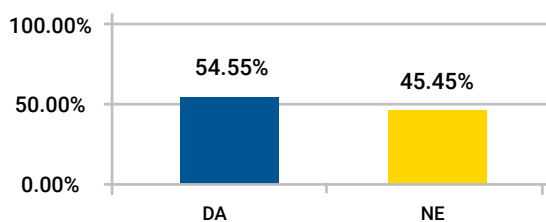
Kao glavna ograničenja za provođenje centraliziranih/zajedničkih nabavki se navode nedovoljni kapaciteti za ove procedure i nedovoljna volja za centralizacijom javnih nabavki.

### Da li ikada u čitavom ciklusu javnih nabavki razmatrate aspekt "zelenih" nabavki (korištenje okolišno-prihvatljivih kriterija u uslovima za učešće, tehničkim specifikacijama ili kriterijima za dodjelu ugovora)?



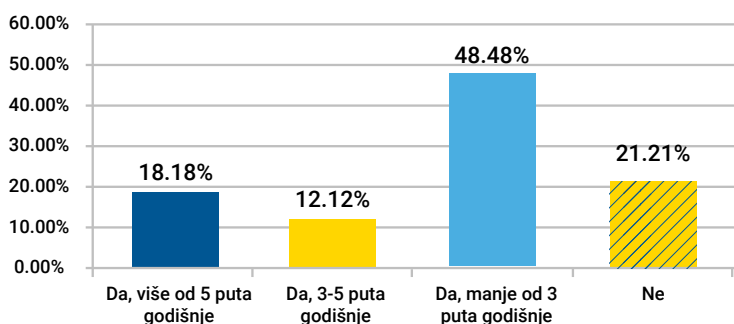
Treba pomenuti da odgovori ukazuju da se u tek 33,33% anketiranih institucija razmatrao aspekt "zelenih" nabavki (korištenje okolišno-prihvatljivih (npr. energetska efikasnost, ekološki certifikati i sl.) kriterija u uslovima za učešće, tehničkim specifikacijama ili kriterijima za dodjelu ugovora. U najvećem broju slučajeva se radilo o tome da se u tehničkim specifikacijama predmeta nabavke tražila neka od ekoloških oznaka kvaliteta (69% od onih koji su razmatrali aspekt „zelenih“ nabavki).

**Da li se vaša institucija izuzela od primjene Zakona o javnim nabavkama u procedurama nabavki tokom 2021. godine?**



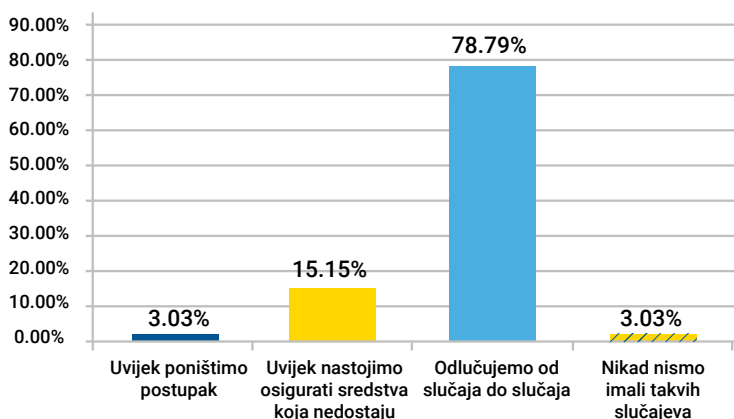
Kada se posmatraju odgovori na pitanje „Da li se vaša institucija izuzela od primjene Zakona o javnim nabavkama u procedurama nabavki tokom 2021. godine?“, čak 54,55% institucija je to učinilo, i to se u skoro svim slučajevima radilo o prirodnim i zakonskim monopolima.

**Primjenjujete li pregovarački postupak bez objavljivanja obavještenja o nabavci?**



Prema odgovorima u okviru provedene ankete, samo 21,21% institucija tokom 2021. godine nije koristilo pregovarački postupak bez objavljivanja obavještenja. Ono što više zabrinjava je činjenica da je u 18,18% anketiranih to činjeno više od 5 puta godišnje. Da postoji neujednačenost u pristupu pojedinim aspektima

**Koja je uobičajena praksa ili politika vaše institucije za rješavanje situacija u kojima cijene svih primljenih ponuda premašuju raspoloživa sredstva institucije**

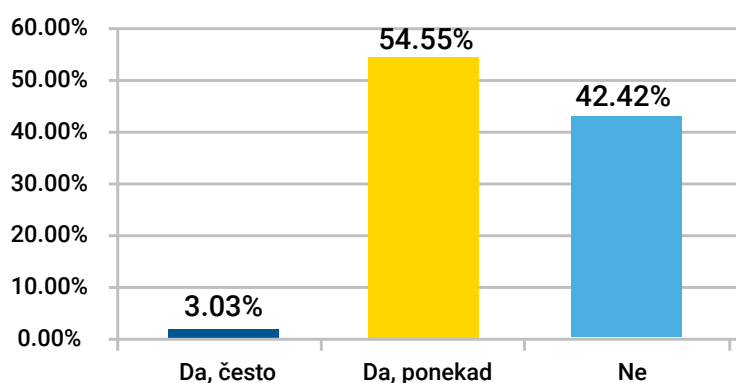




javnih nabavki ukazuje i praksa rješavanja situacija u kojima cijene ponuda premašuju raspoloživa sredstva institucije. Odgovori ispitanika ukazuju da se u tim situacijama u čak 78,79% institucija odlučuje na bazi konkretnog predmeta javne nabavke. Tek u 3,03% institucija dolazi do poništavanja nabavki ukoliko cijene svih primljenih ponuda premašuju raspoloživa sredstva.

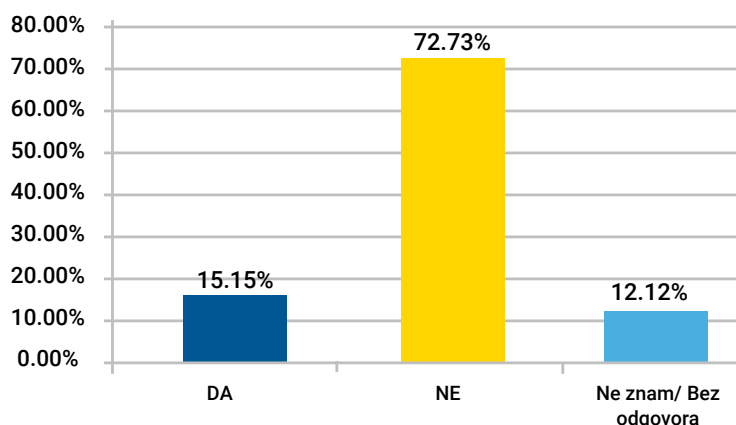
Odgovori ispitanika ukazuju da je tokom 2021. godine tek u 2 slučaja (6,06%) zabilježeno da je došlo do promjene vrijednosti ugovora koji nisu bili regulirani inicijalno u okviru samog ugovora.

***Da li su tokom 2021. godine postojali slučajevi u kojima je prvorangirani ponuđač odbio da potpiše ugovor nakon završetka postupka javne nabavke?***



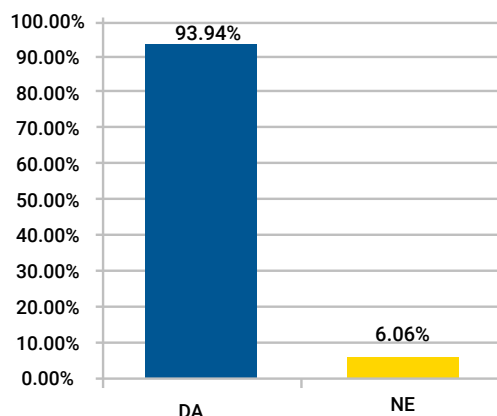
Istovremeno, u čak 57,58% institucija je tokom 2021. godine zabilježen bar jedan slučaj u kome je prvorangirani ponuđač odbio da potpiše ugovor nakon završetka postupka javne nabavke.

***Da li su je ugovorni organ tokom 2021. godine imao raskide ugovora zbog nemogućnosti ponuđača da ispuni ugovor zbog značajnog povećanja cijena na tržištu?***



Tokom 2021. godine je u 15,15% anketiranih institucija došlo do raskida ugovora uslijed nemogućnosti ponuđača da ispuni ugovor zbog značajnog povećanja cijena na tržištu.

## Da li vaša institucija zaključuje okvirne sporazume za nabavku roba/usluga/radova?



Čak 93,94% anketiranih institucija je tokom 2021. godine provodilo okvirne sporazume. Kao razlozi za takvu praksu su najčešće navođeni povećana efikasnost smanjenim administrativnim opterećenjem (74,19% odgovora) i veća sigurnost tokom dužeg vremenskog perioda (70,97% odgovora).

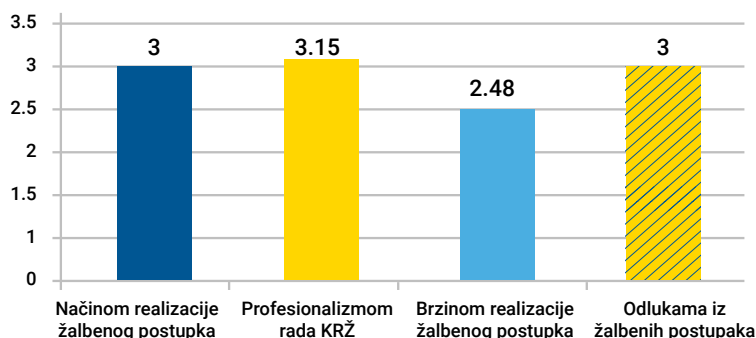
## Žalbeni postupci

Provedena anketa je utvrdila da su sve institucije koje su učestvovalе u anketiranju imale iskustava sa žalbama ponuđača. Najčešći razlozi za žalbe su bili u vezi kvalifikacionih uslova koji se odnose na tehničku i profesionalnu sposobnost ponuđača, te tehničke i druge specifikacije predmeta nabavke.

### Šta su bili najčešći razlozi za žalbe? (moguće više odgovora)

Nismo imali žalbi	0.00%	0
Kvalifikacioni uslovi koji se odnose na ekonomsku i finansijsku sposobnost ponuđača	24.24%	8
Kvalifikacioni uslovi koji se odnose na tehničku i profesionalnu sposobnost ponuđača	75.76%	25
Tehničke ili druge specifikacije	60.61%	20
Kriteriji za dodjelu ugovora	9.09%	3
Rokovi u postupku nabavke	3.03%	1
Ostalo (navedite)	18.18%	6

### Koliko ste, na skali od 1 do 5 (gdje 1 predstavlja najnižu, a 5 najveću ocjenu), zadovoljni sa:

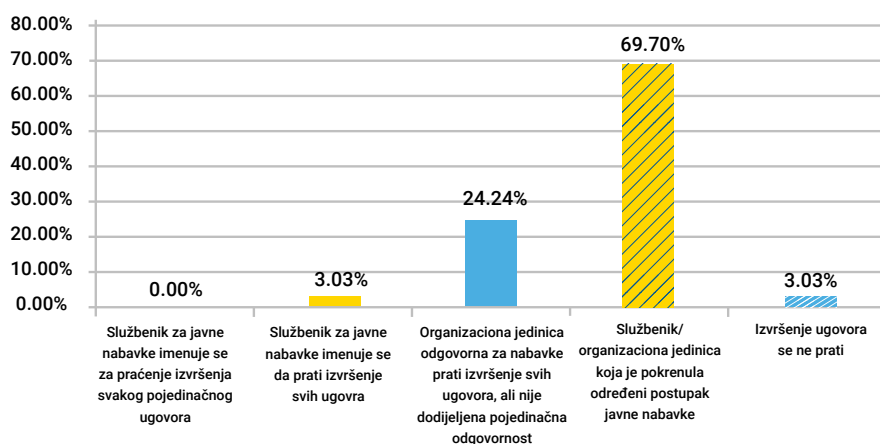


Generalno, odgovori ispitanika ukazuju na dosta nizak stepen zadovoljstva kada je u pitanju rad kontrolnih organa kada su u pitanju žalbe i ishodi žalbi. Anketirane institucije su najnezadovoljnije brzinom realizacije žalbenog procesa (prosječna ocjena 2,48), dok su najzadovoljniji aspektom profesionalizma rada KRŽ-a (prosječna ocjena 3,15).

## Izvršenje ugovora

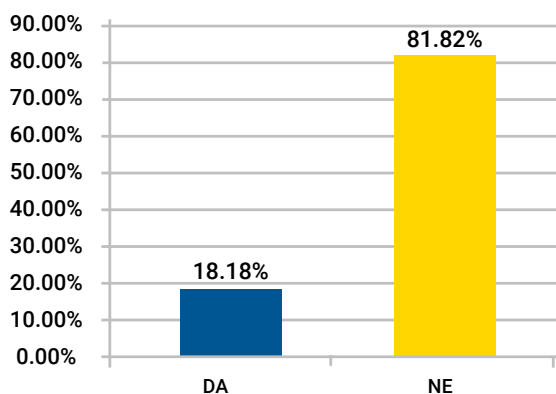
Provedena anketa ukazuje da je, u najvećem broju slučajeva, praćenje izvršenja ugovora dodijeljeno službeniku ili organizacionoj jedinici koja je pokrenula određeni postupak javne nabavke. U najvećem broju slučajeva (96,97% odgovora) se to radi kroz praćenje faktora/situacija/izvještaja koje dostavljaju dobavljači.

### Ko prati izvršenje ugovora o nabavci u vašoj instituciji? (odaberite jedan odgovor)



Provedena anketa ukazuje da je, u najvećem broju slučajeva, praćenje izvršenja ugovora dodijeljeno službeniku ili organizacionoj jedinici koja je pokrenula određeni postupak javne nabavke. U najvećem broju slučajeva (96,97% odgovora) se to radi kroz praćenje faktora/situacija/izvještaja koje dostavljaju dobavljači.

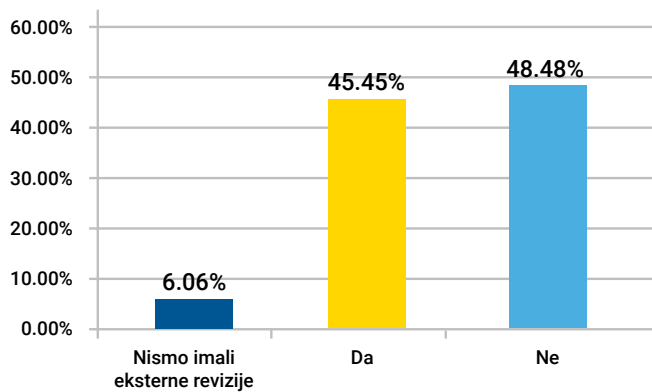
### Da li je vaša institucija raskidala ugovore sa dobavljačima tokom 2021. godine?



Prema odgovorima anketiranih institucija, tokom 2021. godine je u 18,18% institucija zabilježeno raskidanje ugovora od strane ugovornih organa. Istovremeno, sve institucije koje su učestvovala u anketiranju su u okviru svojih ugovora imale određene zaštitne klauzule, dok su one primjenjivane na sve zabilježene slučajeve kršenja svega u 1/3 anketiranih institucije.

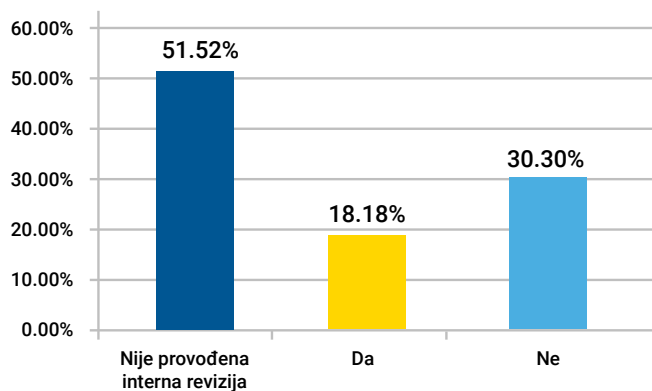
## Mehanizmi integriteta

***Da li je ranije, tokom provođenja eksterne revizije ilo primjedbi na provedene postupke javnih nabavki?***



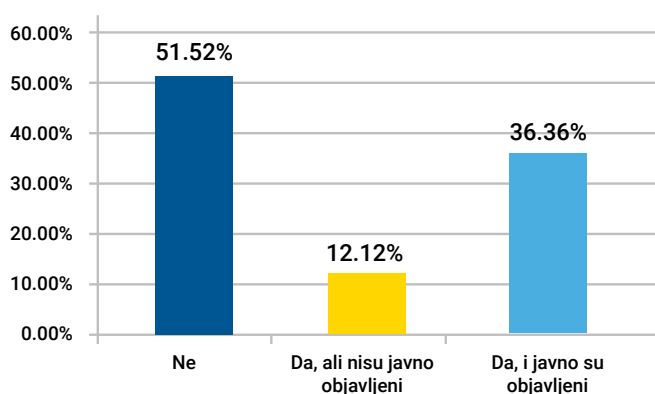
Prema rezultatima provedene ankete, u 45,45% institucija i organizacija je tokom provođenja eksterne revizije bilo primjedbi na provedene postupke javnih nabavki. Istovremeno, u 48,8% anketiranih nisu zabilježene primjedbe na provođenje postupaka javnih nabavki. U 6,06% anketiranih nisu zabilježene kontrole od strane eksterne revizije.

***Da li je, ranije, tokom provođenja interne revizije ilo primjedbi na provedene postupke javnih nabavki?***



Interesantan je podatak da su rezultati provedenih internih revizija nešto „pozitivniji“ kada su u pitanju same primjedbe na provedene postupke javnih nabavki. Također je zanimljivo da u 51,52% anketiranih institucija nije bilo provođenja interne revizije u vezi sa postupcima javnih nabavki, što je svakako zabrinjavajuće imajući u vidu ulogu koju ova vrsta revizije treba da ima u okviru samih institucija i organizacija.

### **Da li vaša institucija ima uspostavljena interna pravila/uputstva o tome kako postupati sa sumnjama na korupciju i osigurati zaštitu lica koja prijavljuju korupciju?**



Kada posmatramo odgovor na pitanje „Da li vaša institucija ima uspostavljena interna pravila/uputstva o tome kako postupati sa sumnjama na korupciju i osigurati zaštitu lica koja prijavljuju korupciju?“ evidentno je da je ova oblast regulirana tek u manje od pola anketiranih institucija, odnosno organizacija.

Stoga ne iznenađuje da je tek u jednoj instituciji zabilježen interno prijavljen slučaj sumnje na korupciju tokom 2021. godine.

## **Umjesto zaključka**

Iako većina anketiranih ugovornih organa na lokalnom nivou ima usvojene odgovarajuće pravilnike o javnim nabavkama, te druge akte kojima su uređeni pojedini aspekti važni za javne nabavke, način organiziranja funkcije javnih nabavki uveliko se razlikuje među ugovornim organima. Ovo je, između ostalog, posljedica nepostojećih ili nedovoljno izrađenih smjernica, uputstava i dobrih praksi izdatih od AJN-a. S tim u vezi, anketirani ugovorni organi i ponuđači smatraju da AJN ne ostvaruje u potrebnoj mjeri svoju ulogu u vezi sa unapređenjem kapaciteta u oblasti javnih nabavki. Bez obzira na to što je način organizacije javnih nabavki uveliko uslovljen veličinom, strukturom i potrebama ugovornih organa, minimalan zajednički okvir organizacije javnih nabavki svakako je neophodan. Nedostatak ovog okvira uzrokuje različita rješenja i pristupe o tome kako će se javne nabavke planirati, provoditi i pratiti. Čak 62,86% anketiranih je tokom 2021. godine provodilo pregovarački postupak bez objave obavještenja. Kod pojedinih ugovornih organa, odgovorno lice prati sve nabavke, dok se kod drugih procesi razdvajaju, te su u različitim fazama postupka nabavke različite i uloge unutrašnjih jedinica/službenika. Najčešće, odjeljenje/službenik za javne nabavke obavlja sve aktivnosti do dodjele ugovora, nakon čega druga odjeljenja/službenici preuzimaju praćenje i kontrolu izvršenja ugovora. Različit pristup organizaciji javnih nabavki, te slabosti u organizaciji posebno su vidljivi u planiranju nabavki. Prilikom pripreme planova javnih nabavki, ugovorni organi najčešće imaju

reaktivan pristup, planirajući nabavke na osnovu dodijeljenog budžeta, te izvršenja prethodnih planova javnih nabavki. U tek 45,17% anketiranih ugovornih organa strateški planovi su dokumenti koji definiraju okvir za pripremu planova javnih nabavki. Razlog za ovo se nalazi i u kvalitetu samog strateškog planiranja. Praćenje postupaka javnih nabavki kod nekih je ugovornih organa uređeno internim aktima, dok kod drugih, njih 24.24%, internim aktima nisu propisana zaduženja u vezi sa praćenjem, odnosno provjerom da li se ugovorena roba, radovi i usluge isporučuju na ugovorom predviđen način. Centralizacija javnih nabavki tek je u povoju. Svega 9,09% anketiranih javne nabavke provodi putem centraliziranih/zajedničkih javnih nabavki. Razumljivo, organizacija procesa vezanih za javne nabavke kod samih ponuđača nije razvijena, niti je kod ponuđača naglašen interes za posebnom organizacijom ove funkcije. Ugovorni organi na lokalnom nivou u znatnoj mjeri koriste dostupne obuke koje provode AJN ili komercijalni pružaoci ovih usluga. Prema rezultatima, 82,86% ugovornih organa barem jednom godišnje upućuje zaposlene na ove obuke. Ponuđači ove obuke koriste u dosta manjoj mjeri. Opći je stav anketiranih ugovornih organa da zaposleni imaju dovoljno kapaciteta za provođenje postupaka javnih nabavki, ali da je broj zaposlenih nedovoljan, te da bi se kapaciteti planiranja i istraživanja tržišta trebali unaprijediti, kao i kapaciteti u vezi sa dodjelom ugovora o ustupanju radova, te nekim kompleksnijim predmetima nabavke. Također, ugovorni organi nisu zadovoljni sadržajem i kvalitetom dostupnih obuka. Kao što je navedeno, ponuđači u mnogo manjoj mjeri pohađaju dostupne obuke, a kao najizraženiji problem vezan za kvalifikacije vide u nedostatku kvalifikacija ponuđača u vezi sa postupcima žalbi, te se za ove aktivnosti najčešće oslanjaju na usluge advokata. Informacije tehnologije se ne koriste u dovoljnoj mjeri u funkciji unapređenja javnih nabavki. Najveći broj ugovornih organa ne koristi nikakav informacioni sistem za upravljanje podacima i procesima u različitim fazama ciklusa javne nabavke.

Provedena anketa u velikoj mjeri ukazuje na postojeće stanje i probleme u oblasti javnih nabavki viđeno očima ugovornih organa. Također su uočene i određene stvari koje se mogu dovesti u određene veze korelacije između samog lokalnog razvoja i funkcioniranja sistema javnih nabavki. U cilju verifikacije najvažnijih nalaza putem fokus grupe, identificirane su ključne teme na osnovu provedene ankete, a to su:

- Funkcioniranje institucionalno-zakonodavnog okvira
- Faze u ciklusu javnih nabavki (planiranje, provođenje, izvršenje ugovora)
- Žalbeni postupci i njihovi ishodi
- Postojeći kapaciteti, interna pravila i mehanizmi integriteta

#### Prilozi

Prilog 1	Javne nabavke JLS 
Prilog 2	Javne nabavke na lokalnom nivou 

## Prilog 6 Izvještaja Javne nabavke na lokalnom nivou u Bosni i Hercegovini – Izvještaj sa provedenog anketiranja ponuđača

Vrijeme trajanja: 40 dana

Način izvođenja: Online anketa putem Survey Monkeya

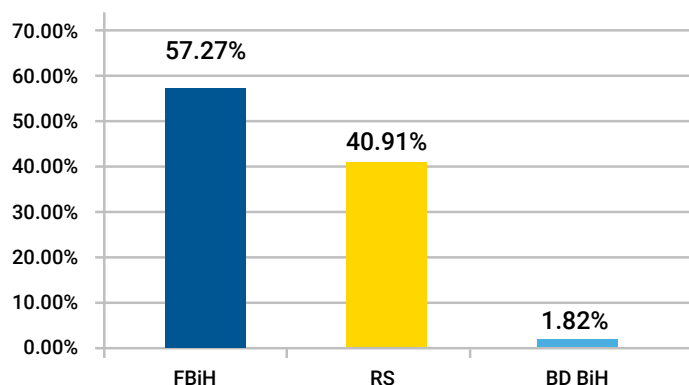
Broj odgovora: 110 (60 u potpunosti)

Anketa je provedena prema anketnom obrascu koji je pripremio konsultantski tim te je korigiran i usaglašen sa predstavnicima UNDP-a (uz korištenje eksterne QA podrške). Anketni obrazac se nalazi u Prilogu 1, dok je njegovu online verziju pripremio UNDP i bila je postavljena na linku <https://www.surveymonkey.com/r/javnenabavke-ponudjaci>. Sumarno predstavljeni odgovori 60 kompletno popunjenih anketa se nalaze u Prilogu 2. U nastavku su predstavljeni najznačajniji nalazi provedene ankete.

### Rezultati

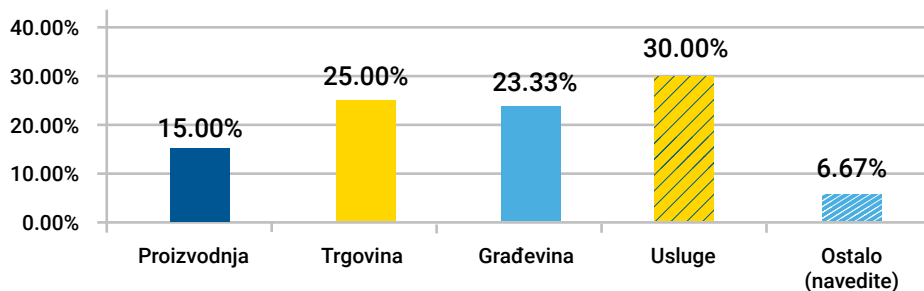
#### Opći podaci

##### Entitet u kojem je poslovni subjekat registrovan:



U anketi su proporcionalno zastupljeni ponuđači iz oba entiteta i Brčko distrikta BiH. Naime, 60% ispitanika je bilo iz FBiH, dok je 38,33% ispitanika bilo iz RS. Također, broj ispitanika iz Brčko distrikta BiH je 1.67%.

### Pretežna djelatnost:



Istovremeno, najveći broj ponuđača koji su dali odgovor za pretežnu djelatnost ima usluge (30%) te trgovinu (25%).

Interesantan je i podatak da je čak 78,33% ispitanih ponuđača izjavilo da nije član nijednog poslovnog udruženja, iako je većina dosadašnjih projekata i inicijativa u vezi sa unapređenjem kapaciteta poslovnog sektora za partnere imala upravo poslovna udruženja ili komore. To je značajan podatak za buduće programe u vezi sa unapređenjem kapaciteta ponuđača kada su u pitanju javne nabavke u BiH. Istovremeno, anketu su popunili većinom iskusni ponuđači jer je čak 51,67% njih izjavilo da se poslovnim javnim nabavkama bavi više od 10 godina.

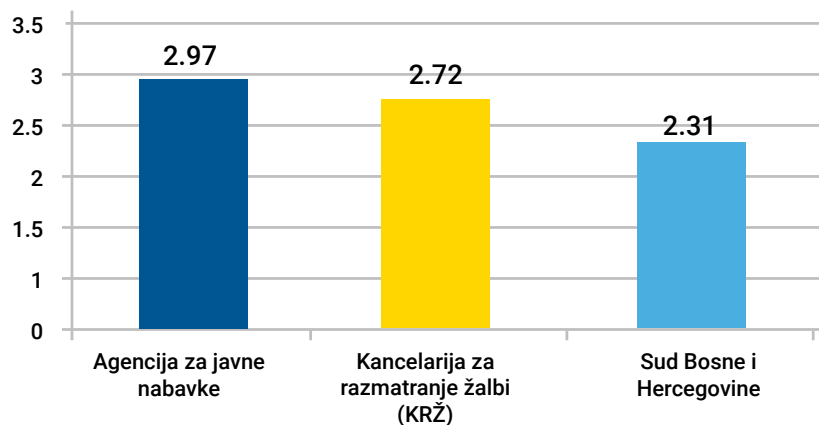
### Zakonski i institucionalni okvir

Prema dobijenim odgovorima, najveći broj ponuđača (čak 73,33%) nije nikad tražio od Agencije za javne nabavke BiH (AJN BiH) da prati određene aspekte javnih nabavki koje provode ugovorni organi. Ostali (26,67%) su se najviše obraćali Agenciji na osnovu informacija koje su dobijali iz obavještenja o nabavkama i obavještenja o dodjeli ugovora.

Obavještenja o nabavci	56.25%
Obavještenja o dodjeli ugovora	50.00%
Obavještenja o dodjeli ugovora za pregovarački postupak bez objavljivanja obavještenja o nabavci	6.25%
Obavještenja o poništenju postupka javne nabavke	18.75%
Dobrovoljna Ex ante obavještenja o transparentnosti za neprioritetne usluge	6.25%
Izveštaji o postupcima javnih nabavki za postupke male vrijednosti	6.25%
Planovi nabavki	0.00%
Osnovni elementi ugovora ili izmjene ugovora o javnoj nabavci, objavljeni na internetskoj stranici ugovornog organa	25.00 %

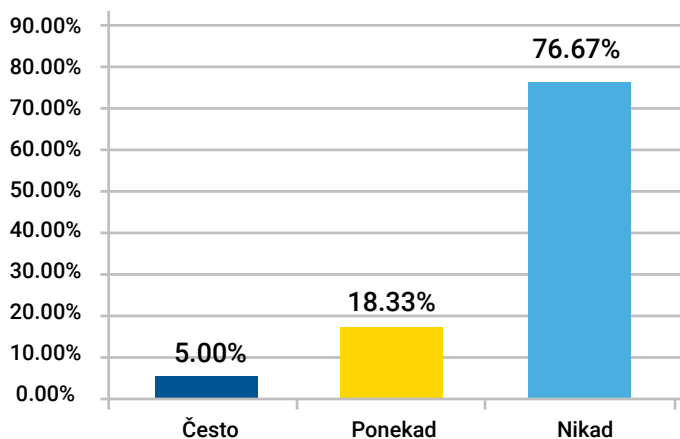


**Kako bi ste, na skali od 1 do 5 (gdje 1 predstavlja najnižu, a 5 najvišu ocjenu), ocijenili rad institucija u oblasti javnih nabavki?**



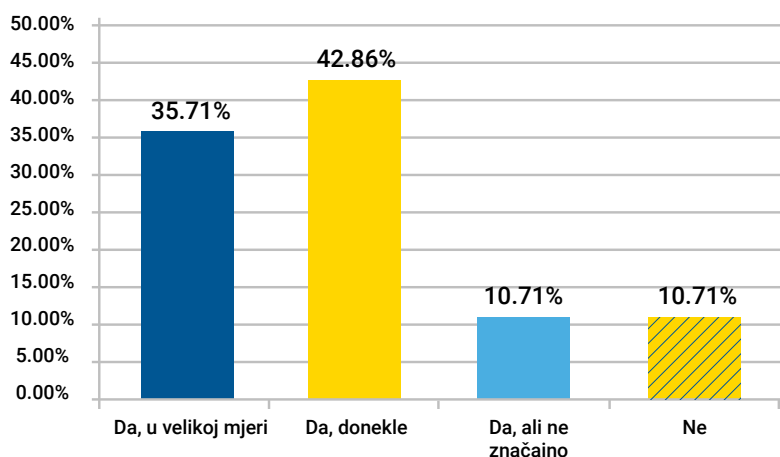
Na pitanje "Kako biste, na skali od 1 do 5, ocijenili rad institucija u oblasti JN-a?" evidentno je da su sve institucije dobile u prosjeku lošije ocjene. Najlošije ocjene je dobio Sud BiH, a najbolje ocjene Agencija za javne nabavke.

**Da li vaš poslovni subjekt učestvuje u javnim raspravama u vezi sa izradom/izmjenom propisa o javnim nabavkama?**



Odgovori provedene ankete ukazuju da nešto više od  $\frac{3}{4}$  ponuđača (76,67%) ne učestvuje u javnim raspravama u vezi sa izradom/izmjenom propisa o javnim nabavkama.

## Da li je komplikovano učestvovati u postupcima javnih nabavki na lokalnom nivou u BiH?



Svega 8,33% ponuđača smatra da nije komplicirano učestvovati u postupcima javnih nabavki na lokalnom nivou, dok čak 91,67% njih smatra da je komplicirani (odgovori u velikoj mjeri, donekle i ali ne značajno). Kao glavni razlozi za kompliciranost se navode Složenost tenderske dokumentacije/tehničkih specifikacija, Nerealni kvalifikacioni kriteriji te Prisustvo favoriziranja pojedinih ponuđača.

Složenost tenderske dokumentacije/tehničkih specifikacija	55.56%
Nerealni kvalifikacioni kriteriji	61.11%
Nerealni rokovi za pripremu/podnošenje ponuda	27.78%
Prisustvo favoriziranja pojedinih ponuđača	64.81%
Ispunjavanje uslova osiguranja (bankarske garancije, mjenice itd.)	37.04%
Pronalaženje partnera sa kojim ćete dati zajedničku ponudu	12.96%
Troškovi sastavljanja ponude	22.22%
Uslovi iz nacrtu ugovora	16.67%
Kasno plaćanje važeće fakture od strane ugovornog organa	53.70%
Ostalo (navedite)	20.37%

Oko polovine ispitanika smatra da nije bilo značajnih promjena u poboljšanju sistema javnih nabavki ni u jednoj od analiziranih oblasti. Značajno je istaći da su oblasti za koje smatraju da nisu zabilježile značajnije promjene podsticanje inovacijske djelatnosti, gdje 58,62% ponuđača smatra da nije bilo promjena u poboljšanju sistema JN-a, te efikasnije upravljanje realizacijom ugovora i angažman ugovornih organa sa ponuđačima (50% ponuđača).

Oblasti	Bez promjene	
	%	Broj odgovora
Podsticanje inovacijske djelatnosti	58.62%	34
Efiksasnije upravljanje realizacijom ugovora	50.00%	29
Angažman ugovornih organa sa ponuđačima	50.00%	29

Uključivanje društvenih i ekoloških kriterija u proces nabavke	49.15%	29
Transparentnost i jasnoća u procesu nabavke	48.33%	29
Vidljivost nabavki male vrijednosti	46.55%	27
Podsticanje formiranja konzorcija ponuđača	44.83%	26
Lakše učešće mikro i malih preduzeća u procesima nabavke	44.07%	26
Kvalitet i dosljednost povratnih informacija od ugovornih organa	43.10%	25
Povećanje konkurencije između dobavljača	42.37%	25

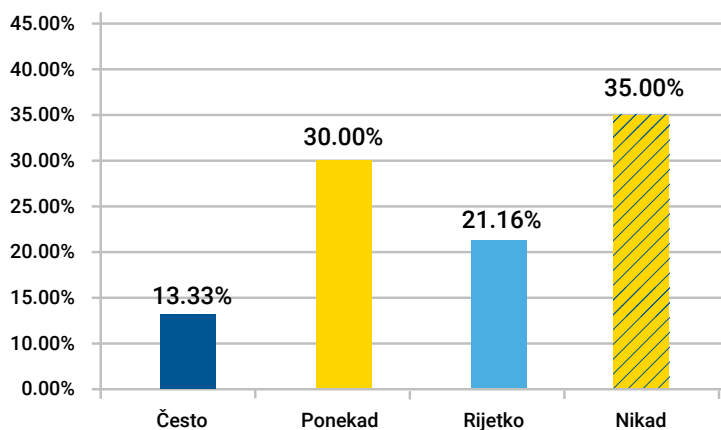
Treba istovremeno istaći da je najveći broj ispitanika izrazio nezadovoljstvo pojedinim aspektima javnih nabavki (konkurencija, nediskriminacija, postojanje korupcije kao i nabavkom najadekvatnije robe, usluga ili radova za dati novac). Jedino bi "prolaznu ocjenu" mogao dobiti aspekt transparentnosti samih postupaka.

	U potpunosti se ne slažem		Ne slažem se		Niti se slažem, niti ne slažem		Slažem se		U potpunosti se slažem	
	%	Broj	%	Broj	%	Broj	%	Broj	%	Broj
Postupci javnih nabavki su transparentni	18.33%	11	16.67%	10	31.67%	19	30.00%	18	3.33%	2
U postupcima javnih nabavki osigurana je aktivna i pravična konkurencija	21.67%	13	31.67%	19	33.33%	20	8.33%	5	5.00%	3
Ugovorni organi nastoje postići najbolju vrijednost za novac u postupcima javnih nabavki	23.73%	14	32.20%	19	23.73%	14	13.56%	8	6.78%	4
U postupcima javnih nabavki nema korupcije	35.00%	21	31.67%	19	26.67%	16	5.00%	3	1.67%	1
U postupcima javnih nabavki nema koluzije (nezakonit sporazum između ponuđača radi narušavanja konkurencije, poput namještanja ponuda)	28.33%	17	28.33%	17	38.33%	23	3.33%	2	1.67%	1

## Učešće u postupcima javnih nabavki

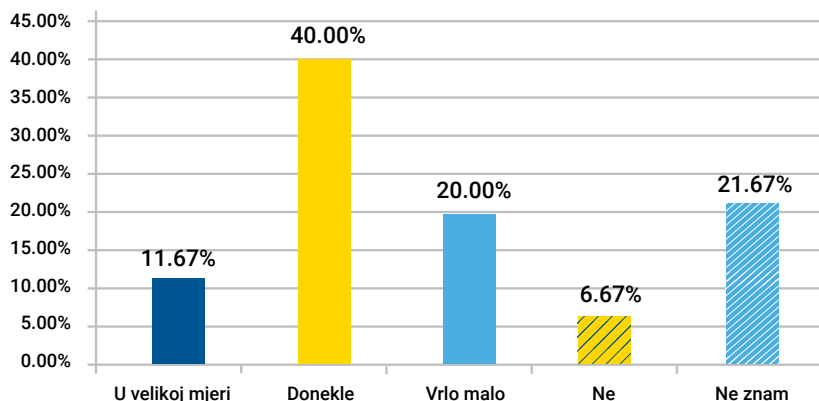
Kada se posmatraju pojedine faze JN-a, evidentno je da priprema planova koje pripremaju ugovorni organi i nisu neki izvor informacija za potencijalne poslovne prilike ponuđača.

**Koliko često konsultirate planove nabavki ugovornih organa na lokalnom nivou kada tražite potencijalne poslovne prilike?**



Istovremeno, tek 13,33% ispitanika smatra da planovi nabavki ugovornih organa na lokalnom nivou nisu lako dostupni na njihovim internetskim stranicama. Istovremeno, kao najznačajnije informacije u planovima javnih nabavki vide se informacije o predmetu nabavke (77,27% ispitanika) te procijenjena vrijednost nabavke (72,73%). Značajna informacija u samim planovima ugovornih organa je i sam okvirni datum za pokretanje nabavke (59,09% ispitanika).

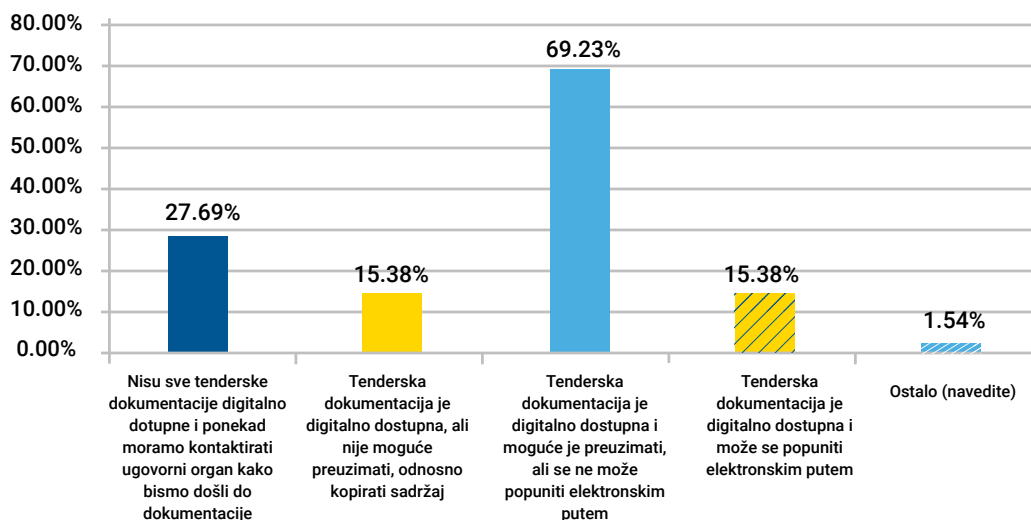
**Da li se ugovorni organi na lokalnom nivou pridržavaju svojih planova nabavki prilikom provođenja postupaka nabavki?**



Na pitanje “Da li se ugovorni organi na lokalnom nivou pridržavaju svojih planova nabavki prilikom provođenja postupaka nabavki?” dobijeni su dosta različiti odgovori. Najveći broj ispitanika (40%) smatra da je to donekle.

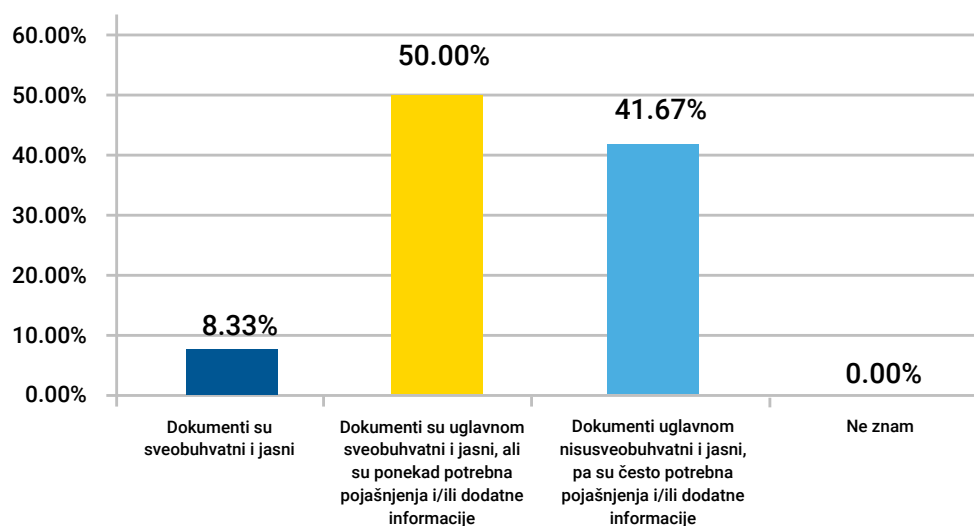
Ponuđači smatraju da najviše u okviru planova ugovornih organa na lokalnom nivou odstupaju rokovi za pokretanje postupka nabavke te rokovi za predviđeno zaključivanje ugovora o nabavci.

**Kako vidite pristupačnost i format tenderske dokumentacije koju objavljuju ugovorni organi na lokalnom nivou?**



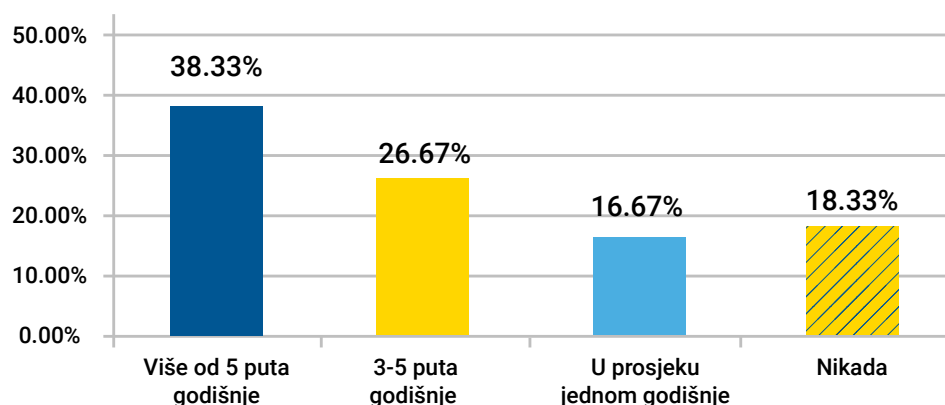
Kada se posmatra dostupnost tenderske dokumentacije, evidentno je da su generalno tenderske dokumentacije dostupne u elektronskom obliku, što je ujedno i obaveza koju propisuje postojeće zakonodavstvo.

### Kako vidite sadržaj tenderske dokumentacije koju objavljuju ugovorni organi?



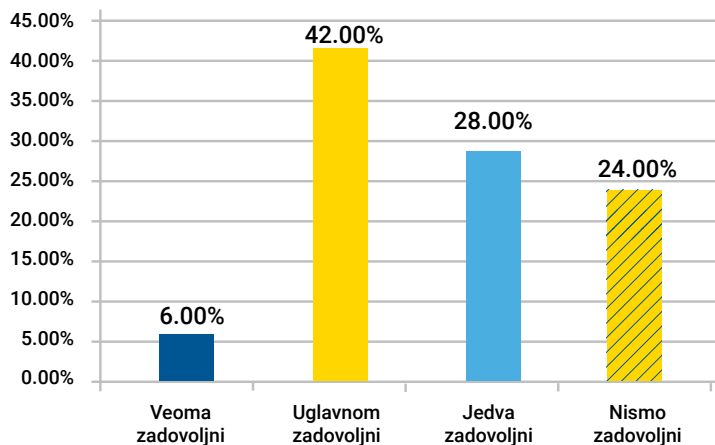
Također, odgovori ispitanika ukazuju da bi tenderska dokumentacija trebala da bude sveobuhvatnija i jasna jer čak skoro 42% smatra da tenderska dokumentacija nije sveobuhvatna i jasna te da su često potrebna pojašnjenja i/ili dodatne informacije.

### Koliko često koristite opciju pojašnjenja tenderske dokumentacije na Portalu javnih nabavki?



38,33% ispitanika traži pojašnjenje više od 5 puta godišnje, što dodatno potvrđuje stavove da tenderska dokumentacija nije sveobuhvatna i jasna. Istovremeno, svega 18,33% ispitanika je navelo da nikad ne koristi mogućnost pojašnjenja tenderske dokumentacije na Portalu javnih nabavki.

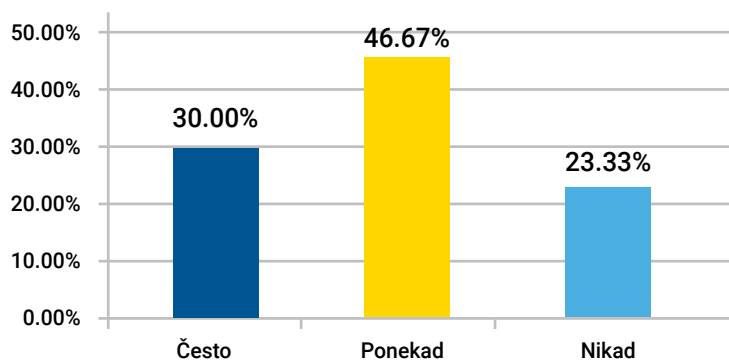
**Ako koristite opciju pojašnjenja tenderske dokumentacije, u kojoj mjeri ste zadovoljni sa pojašnjenjima koja dobijate od ugovornih organa na lokalnom nivou?**



Odgovori u anketi ukazuju da skoro 24% ispitanika nije uopće zadovoljno pojašnjenjima tenderske dokumentacije koja se dobije putem Portala javnih nabavki. Također, 28% ispitanih je navelo da su jedva zadovoljni sa dobijenim pojašnjenjima. Tek 6% ispitanika je bilo veoma zadovoljno.

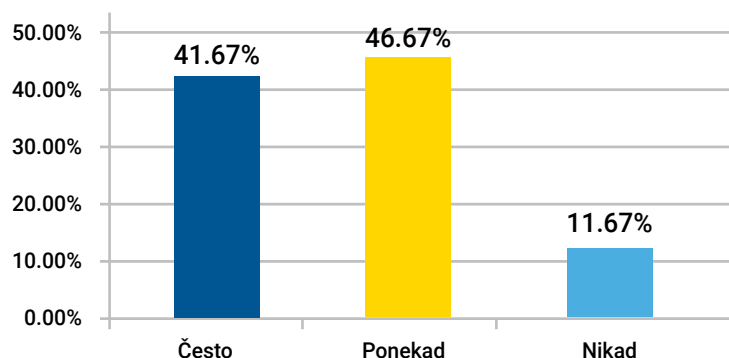
Na pitanje "Šta vidite kao glavne izazove u interakciji sa ugovornim organima na lokalnom nivou u vezi sa tenderskom dokumentacijom?", skoro polovina ispitanika smatra da su najznačajniji izazovi vidljivi u jasnoći tenderske dokumentacije te kvalitetu pojašnjenja/podržke dobijene od ugovornih organa.

**Koliko često prisustvujete javnom otvaranju ponuda?**



Treba istaći da je 30% ispitanika izjavilo da često učestvuje u javnom otvaranju ponuda, dok to nikad ne čini 23,33% ispitanih.

**Da li ste ikada odlučili da se ne prijavite na tender koji je objavio ugovorni organ na lokalnom nivou, iako je vaš poslovni subjekt generalno bio u mogućnosti ispuniti zahtjeve tendera?**



Zabrinjavajući je odgovor da se 41,67% anketiranih ponuđača često ne prijavljuje na tender koji je objavio ugovorni organ na lokalnom nivou, iako su generalno u mogućnosti da ispune zahtjeve tendera. Kao glavni razlozi takvog ponašanja navedeni su:

- Kvalifikacioni kriteriji su bili definirani na način koji sugerira favoriziranje određenog ponuđača
- Tehnički zahtjevi (specifikacije) su bili definirani na način koji sugerira favoriziranje određenog ponuđača

Procijenjena vrijednost ugovora je bila ispod ili iznad realnog nivoa, što ukazuje na favoriziranje određenog ponuđača. Čak 76,67% ispitanika smatra da postoji favoriziranje određenih ponuđača u postupcima javnih nabavki koje provode ugovorni organi na lokalnom nivou, a kao glavne razloge navode sljedeće:

- Slabi mehanizmi sankcioniranja neregularnosti te
- Slabi mehanizmi interne odgovornosti unutar ugovornih organa

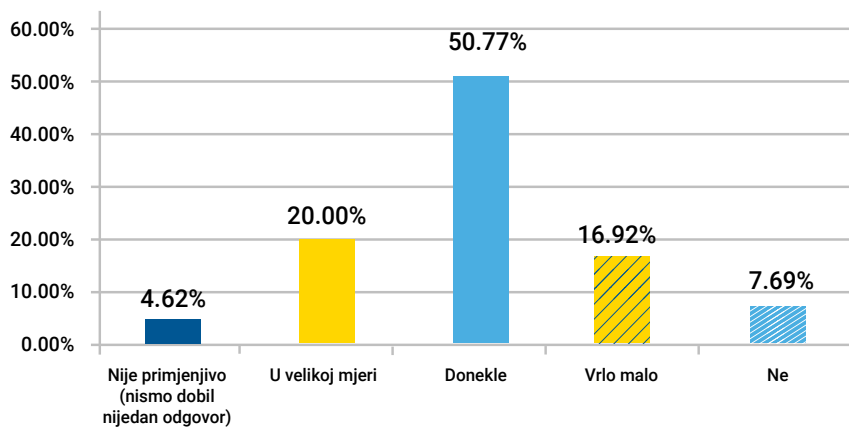
Kao najznačajniji faktori koji utiču na ishod procedura javnih nabavki na lokalnom nivou navedeni su:

- Sposobnost ponuđača da dostavi formalno ispravnu ponudu
- Najbolja ponuda (ekonomski najpovoljnija ili sa najnižom cijenom, kako je navedeno u tenderskoj dokumentaciji) te
- Neformalni kontakti sa ugovornim organom ili relevantnim stranama

Na pitanje "Kako vidite sljedeće rokove u postupcima javnih nabavki?", dobijeni su sljedeći odgovori koji su sumirani u tabeli ispod. Generalno, većina ispitanika smatra da nema značajnijih problema kada su u pitanju pojedini rokovi u postupcima javnih nabavki.

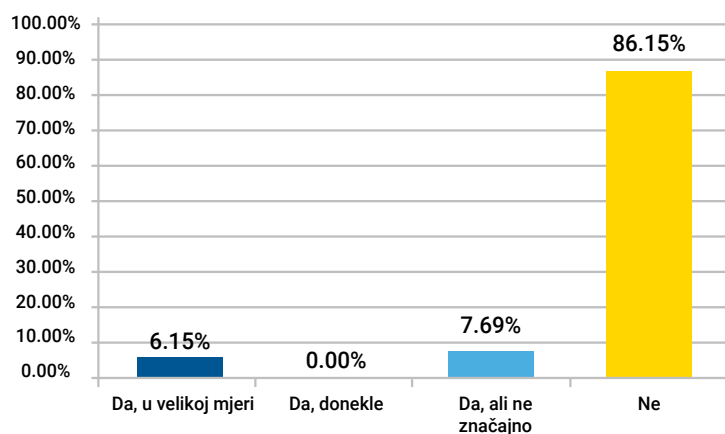
	Razumni		Kratki, ali uspijevamo ih ispoštovati		Kratki, ponekad imamo problema da ih ispoštujemo		Kratki, često imamo problema da ih ispoštujemo		Kratki, ne uspijevamo ih ispoštovati		Nije primjenljivo	
	%	Broj	%	Broj	%	Broj	%	Broj	%	Broj	%	Broj
Rokovi za pripremu ponuda u otvorenim postupcima javnih nabavki	48.33%	29	26.67%	16	15.00%	9	5.00%	3	1.67%	1	3.33%	2
Rokovi za pripremu ponuda u pregovaračkim postupcima bez objavljivanja obavještenja o nabavci	33.33%	20	40.00%	24	6.67%	4	3.33%	2	1.67%	1	15.00%	9
Rokovi za pripremu ponuda u konkurentskom zahtjevu za dostavu ponuda	40.00%	24	36.67%	22	13.33%	8	5.00%	3	0.00%	0	5.00%	3
Rokovi za žalbe	41.67%	25	21.67%	13	16.67%	10	5.00%	3	6.67%	4	8.33%	5

### Da li se ugovorni organi pridržavaju rokova plaćanja predviđenih ugovorima?



Tek 20% ispitanih ponuđača smatra da se ugovorni organi u velikoj mjeri pridržavaju rokova plaćanja predviđenih ugovorom. Istovremeno, najveći broj ispitanika (51,67%) smatra da to ugovorni organi čine donekle.

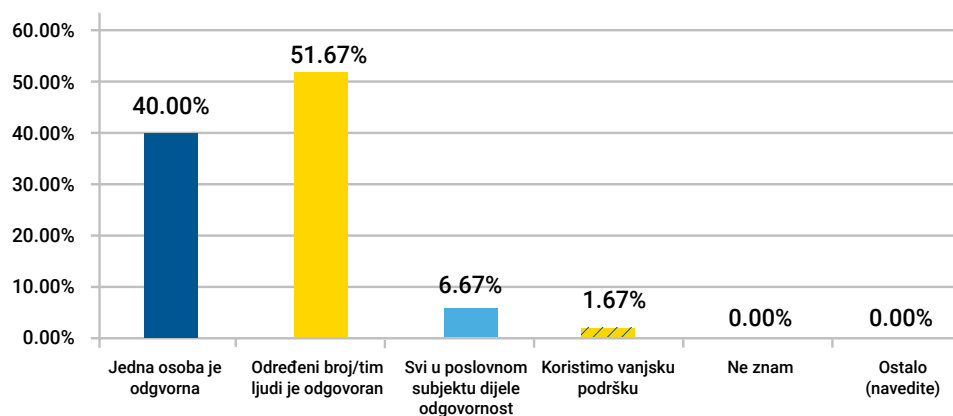
### Da li je ugovorni organ ikada aktivirao bankovnu garanciju za uredno izvršenje ugovora ili neki drugi oblik garancije za dobro izvršenje posla kada je u pitanju vaš poslovni subjekt?





85% ispitanih je navelo da ugovorni organi nisu nikad aktivirali bankovnu garanciju za uredno izvršenje ugovora ili neki drugi oblik garancije za dobro izvršenje posla. Tek 8,33% je izjavilo da se to desilo ponekad.

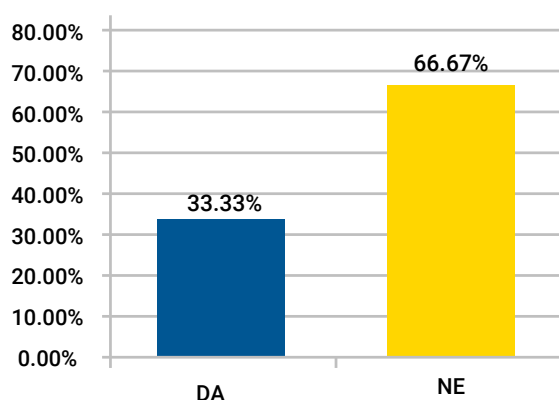
### Ko je u vašem poslovnom subjektu zadužen za poslove javnih nabavki?



Treba svakako istaći da se u najvećem broju poslovnih subjekata poslovima javnih nabavki bavi određena grupa ljudi ili tim ( 51,67% ispitanika) ili jedna osoba (40% ispitanika). Tek u nekoliko slučajeva se koristila vanjska podrška ( 1,67% ispitanika).

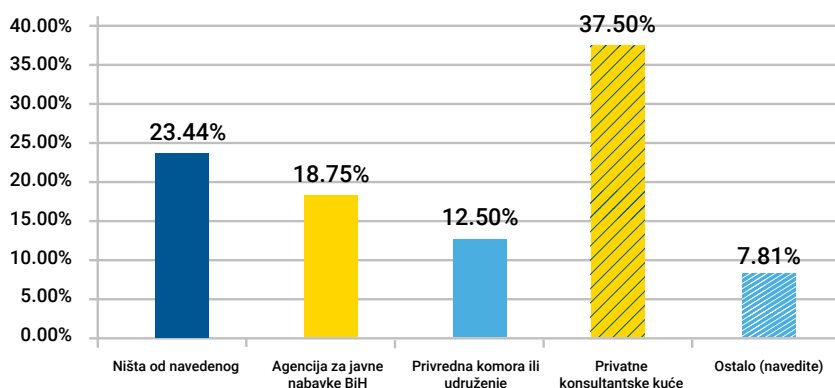
### Kapacitet i obuka

#### Da li vaš poslovni subjekt ima interna pravila ili propise koji reguliraju proces javnih nabavki?



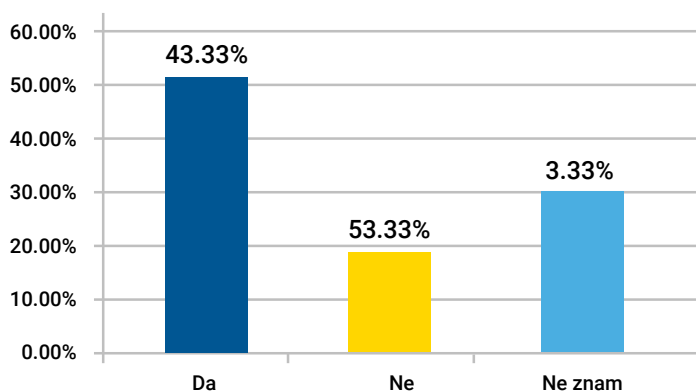
Rezultati provedene ankete ukazuju da tek 33,33% anketiranih ponuđača ima interna pravila ili propise koji reguliraju proces javnih nabavki.

**Molimo izaberite izvor treninga, podrške ili savjetovanja na kojem ste vi ili neko iz vašeg poslovnog subjekta učestvovali?**



Istovremeno, anketom je utvrđeno da 25% ponuđača, odnosno njihovih predstavnika zaduženih za poslove javnih nabavki, nije nikada učestvovalo na treninzima, savjetovanjima ili koristilo podršku neke institucije ili organizacije. Istovremeno, 38,33% ponuđača, odnosno njihovih predstavnika, je učestvovalo na treninzima, savjetovanjima ili koristilo eksternu podršku privatnih konsultantskih kuća.

**Molimo izaberite izvor treninga, podrške ili savjetovanja na kojem ste vi ili neko iz vašeg poslovnog subjekta učestvovali?**



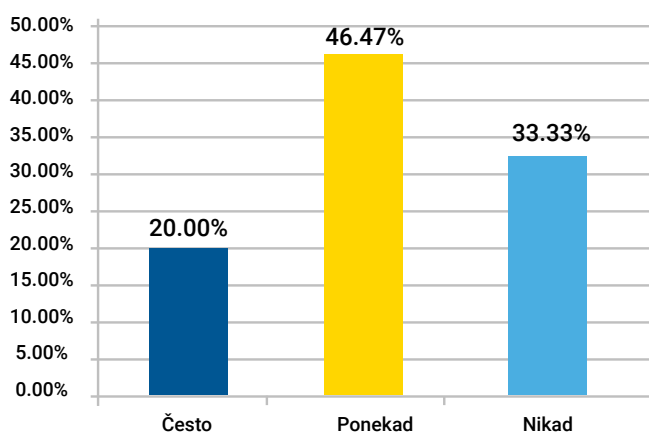
Prema anketi, odgovori ispitanika ukazuju da je u oko 43,33% ispitanih ponuđača neko od zaposlenih završio obuku, imao podršku ili dobio savjetovanje za učešće u postupcima javnih nabavki u BiH, namijenjenu specifično poslovnim subjektima.

Na pitanje "Ukoliko bi postojao zvanični trening program namijenjen profesionalizaciji ponuđača u postupcima javnih nabavki u BiH, da li bi u njemu učestvovao vaš poslovni subjekat?" čak 70% ispitanika je odgovorilo pozitivno. Zainteresiranost za pojedine teme je sumirana u tabeli ispod.

Analiza TD-a i postavljenih uslova/upiti i dileme	70.00%
Priprema ponude/formalna ispravnost ponude	61.67%
Pravni lijekovi	66.67%
Učešće na e-aukciji/e-nabavke	48.33%
Provođenje ugovora o JN-u	46.67%

## Žalbeni mehanizmi

### Da li ste ikada podnijeli žalbu u vezi sa postupkom javne nabavke?



Odgovori ispitanika ukazuju da 33,33% ispitanih ponuđača nije nikad podnijelo žalbu u vezi sa postupkom javne nabavke. Istovremeno, najveći broj ponuđača (46,67%) to čini ponekad.

Prema odgovorima ispitanika (Tabela dolje), ponuđači su se najviše žalili na kvalifikacione uslove u tenderskoj dokumentaciji, tehničke specifikacije u tenderskoj dokumentaciji te odluku o ishodu postupka.

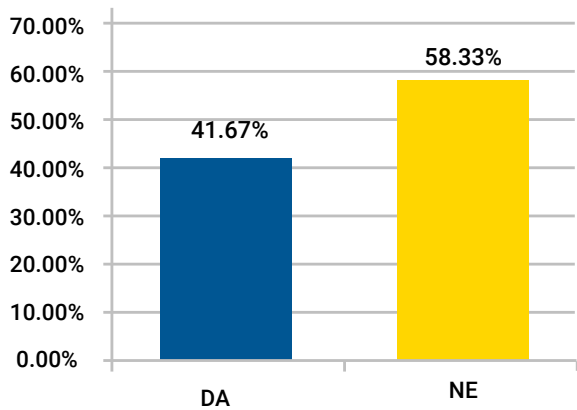
Osnove za podnošenje žalbi	%
Kvalifikacioni uslovi u tenderskoj dokumentaciji	58.33%
Odluka o ishodu postupka	56.67%
Tehničke specifikacije u tenderskoj dokumentaciji	55.00%
Uslovi za podnošenje ponuda	36.67%
Obavještenje o dodjeli ugovora	31.67%
Obavještenje o nabavci	16.67%
Zapisnik o otvaranju ponuda	13.33%
Informacija da je ugovor zaključen bez provođenja postupka javne nabavke	11.67%
Dobrovoljno Ex ante obavještenje o transparentnosti za neprioritetne usluge	3.33%

Prema odgovorima 51,67% ponuđača, najznačajnija prepreka za pokretanje žalbenog postupka bili su troškovi žalbenog postupka. Također, 36,67% ispitanih ponuđača je kao prepreke naveo trajanje žalbenog

procesa, te rizik reputacije i/ili strah da bi podnošenje žalbe moglo negativno uticati na poslovni subjekat kod tog ugovornog organa.

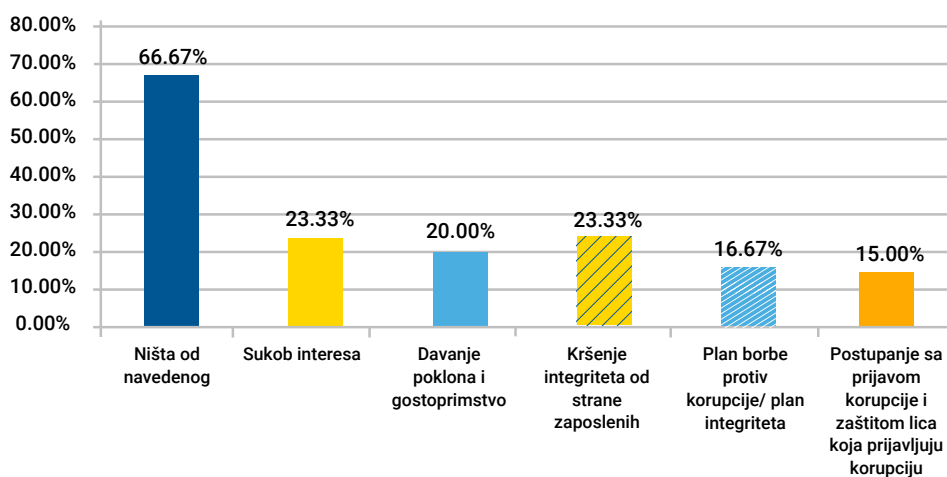
## Mehanizmi integriteta

*Da li ste svjesni postojanja mehanizama poslovne etike i integriteta propisanih od strane privrednih komora ili poslovnih udruženja?*



Najveći broj anketiranih ponuđača (58,33%) je naveo da nije upoznat sa postojanjem mehanizama poslovne etike. Međutim, čak 88,10% od navedenog broja nije koristio priliku za zaštitu poslovne etike i integriteta koju omogućavaju ovi mehanizmi.

*Da li vaš poslovni subjekt ima interne propise/pravila/procedure koji reguliraju?*



Također, čak 66,67% ispitanika od ukupnog broja ispitanika je navelo da nemaju interne propise/pravila/procedure koji reguliraju pitanja poslovne etike i integriteta (sukob interesa, davanje poklona i gostoprimstvo, kršenje integriteta od strane zaposlenih, plan borbe protiv korupcije/plan integriteta, kao i postupanja sa prijavom korupcije i zaštitom lica koja prijavljuju korupciju).

Imajući u vidu gore navedeno, ne iznenađuje ni činjenica da je tek u jednom anketiranom poslovnom subjektu zabilježen slučaj sankcioniranja/pozivanja na disciplinsku odgovornost tokom 2021. godine u vezi sa stvarima koje reguliraju poslovna etika i integritet. U ostalim subjektima (98,33%) nije bilo zabilježenih slučajeva.

## Umjesto zaključka

Mogućnost učešća što većeg broja ponuđača u postupcima javnih nabavki od izuzetne je važnosti za sve učesnike. Veća konkurencija ugovornim organima omogućava da potrebnu robu, radove i usluge dobiju po nižoj cijeni, ili većeg kvaliteta, a također omogućava i uvid u inovativnija rješenja pojedinih ponuđača za ispunjenje ciljeva u čiju se svrhu nabavka provodi. S druge strane, ponuđačima, a posebno MSP-ima, pristup javnim nabavkama od izuzetne je važnosti imajući u vidu relativno veliko učešće javnih nabavki na tržištu BiH. Omogućavanje jednake tržišne utakmice od izuzetne je važnosti posebno za MSP, jer je ova kategorija ponuđača ranjiva na pretjerane administrativne zahtjeve, te zahtjeve u pogledu ekonomskih i tehničkih kapaciteta, traženog obima robe, radova i usluga, osiguranja bankarskih garancija i sl. Pravila i procedure mogu biti vrlo komplicirani i zahtijevati znatne napore, dok je, istovremeno, ishod postupka neizvjestan. Kao što je rečeno, MSP-i često nemaju dovoljne resurse, niti pristup znanju i vještinama da se bave opterećujućim administrativnim zahtjevima, te ne mogu ulagati vrijeme i novac u ishode koji nisu zagwarantirani. Čak i kada imaju dovoljne administrativne kapacitete, MSP-i mogu biti u lošijoj poziciji uslijed nepovoljnih uslova u pogledu obima ugovora, pretjeranih zahtjeva u pogledu finansijskog ili tehničkog potencijala, rokova, uslova plaćanja i dr.

Provedena anketa u velikoj mjeri ukazuje na postojeće stanje i probleme u oblasti javnih nabavki viđeno očima ponuđača. U cilju verifikacije najvažnijih nalaza, identificirane su ključne teme na osnovu provedene ankete, a to su:

- Kompliciranost učešća u postupcima javnih nabavki
- Rad institucija zaduženih za provođenje postupaka javnih nabavki
- Uočene nepravilnosti/zloupotreba, kao i njihovi ishodi te
- Postojeći kapaciteti i interna pravila u vezi sa provođenjem postupaka JN-a

## Prilozi

Prilog 1	Upitnik za ponuđače 
Prilog 2	Upitnik za ponuđače - učesnike u postupcima javnih nabavki 

## Prilog 7 Izvještaja Javne nabavke na lokalnom nivou u Bosni i Hercegovini – Lista anketiranih ugovornih organa

Broj	Jedinica lokalne samouprave
1.	Grad Banja Luka
2.	Općina Berkovići
3.	Općina Sarajevo Centar
4.	Općina Čelić
5.	Općina Čelinac
6.	Općina Domaljevac
7.	Općina Glamoč
8.	Grad Goražde
9.	Grad Gračanica
10.	Grad Gradiška
11.	Općina Grude
12.	Općina Han Pijesak
13.	Grad Laktaši
14.	Grad Lukavac
15.	Općina Maglaj
16.	Općina Novi Grad
17.	Općina Novo Sarajevo
18.	Grad Orašje
19.	Općina Odžak
20.	Grad Prijedor
21.	Općina Srbac
22.	Općina Šamac
23.	Grad Široki Brijeg
24.	Općina Tešanj
25.	Grad Tuzla
26.	Općina Usora
27.	Općina Vareš
28.	Općina Vlasenica
29.	Općina Vogošća
30.	Grad Zavidovići
31.	Grad Živinice
Broj	Javno preduzeće
1.	Javno preduzeće Vodovod i kanalizacija Kalesija, d.o.o. Kalesija
2.	Javno preduzeće Komunalac, d.o.o. Odžak
3.	Komunalne usluge, a.d. Prijedor
4.	Komunalno javno preduzeće Rad, d.o.o Sarajevo