

ANALIZA

DIGITALIZACIJA POTVRDA O UREDNO IZVRŠENIM UGOVORIMA U JAVNIM NABAVKAMA

SADRŽAJ

1. UVOD	3
1.1. Predmet analize	3
1.2. Ciljevi analize.....	4
1.3. Metodologija izrade analize	4
2. PRAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR	5
3. TRANSPARENTNOST, EFIKASNOST I PREDNOSTI DIGITALIZACIJE POTVRDA O UREDNO IZVRŠENIM UGOVORIMA O JAVNIM NABAVKAMA	7
4. STUDIJE SLUČAJA – PRIMJERI IZ PRAKSE	10
4.1. Rješenje broj: JN2-03-07-1-610-10/17	10
4.2. Rješenje broj: JN2-3-07-1-695-8/18.....	10
4.3. Rješenje broj: JN2-01-07-1-510-10/18.....	11
5. ZAKLJUČAK I PREPORUKE	12

1. UVOD

1.1. Predmet analize

Sistem javnih nabavki u Bosni i Hercegovini, koji je utemeljen Zakonom o javnim nabavkama ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine", br. 39/2014 i 59/2022), predstavlja jedan od najkompleksnijih sistema u Bosni i Hercegovini sa perspektivom kontinuiranog razvoja i unapređenja. Za razliku od brojnih drugih sistema koji se suočavaju sa različitim objektivnim i subjektivnim izazovima vezanim za nemogućnost digitalizacije, javne nabavke ispunjavaju sve uslove da budu potpuno digitalizovane i naponi koje čini Agencija za javne nabavke u saradnji sa donatorskom zajednicom i nevladinim sektorom u Bosni i Hercegovini se svakako trebaju pozdraviti.

U pogledu prethodno navedenog, svakodnevno se otvaraju pitanja vezana za perspektive, mogućnosti i značaj digitalizacije različitih segmenata u javnim nabavkama, a jedan od segmenata koji je veoma značajan i na koji se odnosi ova analiza jeste potvrda o uredno izvršenim ugovorima u javnim nabavkama koju ugovorni organi zahtijevaju od ponuđača u okviru tenderske dokumentacije u skladu sa članom 48. stav (1), (2) i (3) Zakona o javnim nabavkama ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine", br. 39/2014 i 59/2022). Ova potvrda predstavlja dokaz o tome da ponuđač koji dostavlja ponudu ima prethodno iskustvo u realizaciji ugovora, a izdaje je druga ugovorna strana, dakle ugovorni organ ili neko drugo pravno lice (firma). Iako je sadržaj pomenute potvrde u Zakonu o javnim nabavkama jasno propisan, kao i postupak ponuđača ukoliko objektivno nije u mogućnosti pribaviti potvrde, u praksi se suočavamo sa brojnim izazovima koji su uzrokovani različitim faktorima. Jedan od tih faktora je svakako nedostatak digitalnog rješenja u ovom segment kojim bi se riješili makar formalni nedostaci onoga što sada imamo, a to je dostavljanje papirnatih potvrda za koje praksa potvrđuje poznatu izreku: "Papir trpi sve". Takođe, osim formalizama, digitalizacija potvrda o uredno izvršenim ugovorima u javnim nabavkama ima perspektivu za izradu "baze podataka o (ne)uspješnim ponuđačima u javnim nabavkama", što će otvoriti brojne druge mogućnosti i olakšati posao brojnim zainteresovanim stranama, kao što su Agencija za javne nabavke, Ured za razmatranje žalbi BiH, ugovorni organi, ponuđači, istražne, pravosudne i revizorske institucije, te nevladine organizacije, mediji i drugi.

Upravo zbog prethodno navedenih činjenica uvidjeli smo potrebu izrade ove analize kao početnog stadijuma u realizaciji ideje o digitalizaciji potvrda o uredno izvršenim ugovorima.

1.2. **Ciljevi analize**

Konkretni ciljevi ove analize su:

- deskripcija potrebe i načina digitalizacije potvrda o uredno izvršenim ugovorima u javnim nabavkama;
- kritička analiza i komparacija trenutnog stanja i onoga što je perspektiva ukoliko se digitalizacija potvrda o uredno izvršenim ugovorima u javnim nabavkama realizuje;
- analiza rješenja Ureda za razmatranje žalbi BiH koje se odnose na potvrde o uredno izvršenim ugovorima u javnim nabavkama;
- predlaganje mogućih rješenja za identifikovane izazove koji se odnose na potvrde o uredno izvršenim ugovorima u javnim nabavkama;
- upoznavanje stručne i šire javnosti sa izazovima koji se odnose na potvrde o uredno izvršenim ugovorima u javnim nabavkama.

1.3. **Metodologija izrade analize**

Za prikupljanje podataka, njihovo filtriranje i prezentaciju korištene su sljedeće metode:

- Analiza sadržaja – analiza odredbi Zakona o javnim nabavkama, Komentara Zakona o javnim nabavkama, relevantnih rješenja Ureda za razmatranje žalbi BiH, mišljenja Agencije za javne nabavke, novinarskih istraživanja i drugih izvora;
- Deskripcija – opisivanje problema u praksi;
- Komparacija – poređenje trenutnog stanja i onoga što je perspektiva ukoliko se digitalizacija potvrda o uredno izvršenim ugovorima u javnim nabavkama realizuje

2. PRAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR

Potvrda o uredno izvršenim ugovorima definisana je članom 48. stav (1), (2) i (3):

Član 48. (Opšti uslovi za tehničku i profesionalnu sposobnost)

(1) Ugovorni organ može, zavisno od vrste, količine ili obima, ili namjene predmeta nabavke, zahtijevati dokaze koji se odnose na tehničku i profesionalnu sposobnost.

(2) Ako ugovorni organ zahtijeva dokaz o uredno izvršenim ugovorima, taj dokaz podnosi se u formi spiska izvršenih ugovora uz potvrdu koju daje druga ugovorna strana o njihovoj realizaciji. U slučaju da se takva potvrda iz objektivnih razloga ne može dobiti od ugovorne strane koja nije ugovorni organ, vrijedi izjava privrednog subjekta o uredno izvršenim ugovorima, uz predočavanje dokaza o učinjenim pokušajima da se takve potvrde osiguraju.

(3) Potvrda o uredno izvršenim ugovorima mora sadržavati sljedeće podatke:

a) naziv i sjedište ugovornih strana ili privrednih subjekata;

b) predmet ugovora;

c) vrijednost ugovora;

d) vrijeme i mjesto izvršenja ugovora;

e) navode o uredno izvršenim ugovorima.

Kao što je vidljivo iz predmetnih odredbi, ovdje je posebno značajna referenc lista (odnosno uspješno izvršeni ugovori) jer ona na najbolji i nedvosmislen način pokazuje kakvog ponuđača imamo na tržištu, odnosno kakve su njegove sposobnosti i mišljenja kranjih korisnika o do sada realizovanim ugovorima. Stav 2. i 3. ovog člana još konkretnije definišu upravo pitanje referenc liste i potvrda kranjih korisnika, odnosno potvrda o uspješnoj realizaciji ugovora, što znači da je i ranije prepoznat značaj ovog zahtjeva, odnosno potvrde od strane kranjeg korisnika.

Praksa je prepoznala i određene pogrešne pristupe i nedosljednosti u ovom segment, kao što su:

- ponuđači ne dostavljaju tražene potvrde;

- potvrde izdavaju ponuđači sami za sebe;
- potvrde jedni drugima izdavaju povezana pravna lica;
- izdavanje potvrda podugovaraču od strane glavnog ponuđača;
- potvrda ne sadrži sve zakonski propisane elemente;
- ugovorni organi slučajno ili namjerno izdaju potvrde u kojima nedostaju podaci.

Osim pobrojanog, ono što je evidentno je da se potvrde o uredno izvršenim ugovorima izdaju u papirnoj formi što je u savremenom dobu u kome živimo, najblaže rečeno, arhaično. Zbog navedenog, dešavaju se brojni problemi u komunikaciji ponuđača sa ugovornim organima, ugovornih organa i Agencije za javne nabavke, a na kraju i Ureda za razmatranje žalbi i Upravnog odjeljenja Suda BiH ako sve dođe do žalbenog i sudskog postupka, a sve to je vidljivo iz pojedinih mišljenja Agencije za javne nabavke, te odluka Ureda za razmatranje žalbi i Suda Bosne i Hercegovine.

S obzirom na prethodno opisano, kao neminovnost se pojavljuje potreba za digitalizacijom potvrda o uredno izvršenim ugovorima o javnim nabavkama jer bi ozbiljnim i sveobuhvatnim pristupom evidentirani problemi bili uspješno otklonjeni.

3. TRANSPARENTNOST, EFIKASNOST I PREDNOSTI DIGITALIZACIJE POTVRDA O UREDNO IZVRŠENIM UGOVORIMA O JAVNIM NABAVKAMA

Nivo transparentnosti i efikasnosti bilo čega se ne može mjeriti bez primjene u praksi, tako da je iz ove perspektive nezahvalno tvrditi koliki će se napredak ostvariti digitalizacijom potvrda o uredno izvršenim ugovorima o javnim nabavkama. Međutim, ono što ide u prilog realizaciji digitalnih rješenja jesu uspješne prakse koje su vezane za javne nabavke.

U pogledu transparentnosti, možemo se referisati na rješenje vezano za objavljivanje planova javnih nabavki ugovornih na Portalu javnih nabavki. U odredbama Zakona o javnim nabavkama iz 2014. godine, obaveza ugovornih organa je bila da se planski dokumenti vezani za javne nabavke objavljuju na njihovim internet stranicama. Internet stranice ugovornih organa su bile nepristupačne, loše organizovane, neki ugovorni organi ih nisu ni imali, a značajan broj njih nije objavljivao ove dokumente. Na ovaj način bio je značajno otežan kako institucionalni, tako i monitoring nevladinog sektora, a kroz takav deficit transparentnosti praktično je omogućeno da kršenje Zakona u pogledu neobjavljivanja planskih dokumenata velikom broju slučajeva prolazi “ispod radara”. Ovaj problem je riješen Izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama čija je primjena počela u decembru 2022. godine na veoma praktičan način – definisana je obaveza objavljivanja planskih dokumenata svih ugovornih organa na Portalu javnih nabavki u jasno definisanoj formi i rokovima, tako da je ovakvo rješenje uticalo na povećanje transparentnosti, s jedne strane, kao i na lakšu identifikaciju zloupotreba, s druge strane.

Ako govorimo o efikasnosti, možda najbolja i nama najpoznatija referenca je monitoring koruptivnih rizika u javnim nabavkama putem portala PratimoTendere. Naime, monitoring javnih nabavki u pravilu je zadatak državnih tijela, a u Bosni i Hercegovini je to Agencija za javne nabavke. Međutim, s obzirom na to Agencija objektivno nema dovoljno kapaciteta, a evidentno ne postoji politička volja da se ti kapaciteti unaprijede, pojavila se potreba da građani uzmu stvar u svoje ruke i počnu pratiti javne nabavke kroz NVO sektor što je trenutno veliki trend u svijetu. Ovakav građanski monitoring javnih nabavki ima više prednosti, kao što su:

- oslobođenost monitoringa od eventualne političke kontrole i sputavanja;
- uključenost većeg broja zainteresovanih strana i građana u monitoring;

- sticanje i transfer znanja o javnim nabavkama najširoj javnosti;
- otvaranje prostora za eksperimentisanje sa novim idejama i korištenjem novih tehnologija radi poboljšanja efikasnosti monitoringa...

Monitoring javnih nabavki koji je bio aktuelan prije uspostave portala PratimoTendere, bilo da ga je radila Agencija za javne nabavke ili neke NVO, bio je čuvan u ladicama (na papiru), MS Excel tabelama ili nepristupačnim dijelovima internetskih stranica, a osim toga, imao je realan nedostatak u tome što se fokusirao na konkretnu nepravilnost u određenoj fazi postupka i svi resursi su bili usmjereni prema ispitivanju te jedne nepravilnosti zanemarujući činjenicu da je korupcija u javnim nabavkama sveobuhvatan proces od planiranja, preko samog postupka do realizacije ugovora, te pri takvom pristupu često prave korupcijske šeme nisu otkrivene. Međutim, metodologija monitoringa javnih nabavki preko portala PratimoTendere je riješila prethodno opisani problem posmatrajući javnu nabavku kao jednu cjelinu, postavivši 7 indikatora i u početku 18 a danas 24 podindikatora korupcije, koji se analiziraju kroz složen i specifičan algoritam koji postupcima dodjeljuje 3 vrste rizika (Zelena zastavica – nizak rizik, žuta zastavica – srednji rizik i crvena zastavica – visok rizik). Namjera portala PratimoTendere je da sve analizirane nabavke budu potpuno transparentne i javno dostupne, te da kroz njih građani vide kako se troši njihov novac, ali i da državna tijela u BiH čiji je zadatak vezan za kontrolu javnih nabavki (Agencija za javne nabavke, Ured za razmatranje žalbi BiH, revizorske institucije, tužilaštva, sudovi, istražne institucije, zakonodavne institucije i td.) dobijaju gotov proizvod koji im je potreban i koji će im olakšati rad. Kroz ovakav pristup, ugovorni organi mogu vidjeti gdje griješe u postupcima javnih nabavki i učiti na vlastitim i tuđim greškama, a ponuđači imaju uvid u nepravilnosti u javnim nabavkama ugovornih organa u BiH što će im olakšati ostvarivanje zaštite njihovih prava. Efikasnost ovog digitalnog rješenja temelji se na brojnim primjerima uspješnih priča koje su rezultat monitoringa portala PratimoTendere:

- [NAKON 3.388 DIREKTNIH SPORAZUMA I DVA MILIONA MARAKA: PratimoTendere zaustavio netransparentno trošenje budžetskog novca](#)
- [LUKA BRČKO SKRIVALA NAZIVE PREDMETA NABAVKE: PratimoTendere monitoringom prekinuo lošu praksu u javnim nabavkama](#)
- [MUP SBK/KSB: Priznali primjenu nedopuštenih postupaka javnih nabavki](#)

- [NAKON ŠTO JE PRATIMO TENDERE UKAZAO NA KRŠENJE ZAKONA: „Putevi RS“ izmijenili uslove u tenderu vrijednom 25,6 miliona KM](#)

Na osnovu svega prethodno navedenog možemo konstatovati da ne postoji nikakva sumnja da će digitalizacija potvrditi o uspješno izvršenim ugovorima, ukoliko se tom poslu pristupi ozbiljno i sveobuhvatno, rezultirati značajnom unapređenju transparentnosti i efikasnosti u javnim nabavkama. Najmanje što se može očekivati od ovoga rješenja je sljedeće:

- dostupnost svih potvrda o uspješno izvršenim ugovorima na jednom mjestu (Portal javnih nabavki);
- uspostavljanje potpune transparentnosti ugovornih organa u pogledu izdavanja/objavljivanja potvrda o uspješno izvršenim ugovorima u javnim nabavkama;
- uspostavljanje transparentnosti kod izdavanja potvrda o uspješno izvršenim ugovorima u javnim nabavkama od strane drugih ugovornih strana;
- ukidanje mogućnosti da ponuđači sami daju izjave jer iz dokazivih razloga nisu mogli da dobiju potvrda o uspješno izvršenim ugovorima o javnim nabavkama od drugih ugovornih strana;
- lakši posao za ugovorne organe prilikom ocjenjivanja pristiglih ponuda;
- smanjenje administracije za ponuđače pri kreiranju ponuda;
- apsolutna eliminacija žalbi vezanih za potvrde o uspješno izvršenom ugovorima u javnim nabavkama, što znači rasterećenje Ureda za razmatranje žalbi;
- lakša identifikacija zloupotreba vezano za potvrda o uspješno izvršenim ugovorima u javnim nabavkama za Agenciju za javne nabavke, istražne, pravosudne i revizorske institucije, kao i za nevladine organizacije i medije.

4. STUDIJE SLUČAJA – PRIMJERI IZ PRAKSE

Kako bi se izazovi vezani za potvrde o uspješno izvršenim ugovorima o javnim nabavkama što bolje ilustrovali, u ovom dijelu analize ukratko su prezentovana 3 relevantna primjera iz rješenja Ureda za razmatranje žalbi BiH.

4.1. Rješenje broj: JN2-03-07-1-610-10/17

Iz predmetnog Rješenja Ureda za razmatranje žalbi, filijala Mostar, od 07.07.2017. godine, evidentno je da NAVITAS Engeneering&Automation d.o.o. Sarajevo (Žalilac) u svojoj žalbi na Odluku o izboru najpovoljnijeg ponuđača u postupku javne nabavke "Ispitivanje električne zaštite 123kV postrojenja" br. 02-3-11-9123/17 od 02.06.2023. godine ugovornog organa JP Elektroprivreda BiH d.d. Podružnica TE "Kakanj" Kakanj, značajnim dijelom targetira problematiku vezanu za izdavanje potvrda o uspješno izvršenim ugovorima o javnim nabavkama.

Kako je navedeno u žalbenim navodima, izabrani ponuđač (General Engeneering d.o.o. Sarajevo) jeste u skladu sa zakonskim odredbama dostavio refrenc listu, odnosno spisak uredno izvršenih ugovora u vidu tabele koja je sadržala čak 4 ugovora, međutim nije uspio pribaviti niti jednu potvrdu o uspješno izvršenim ugovorima o javnim nabavkama strane krajnjeg korisnika, što je žalilac tumačio kao neopravdano.

Međutim, detaljnim uvidom u ponudu izabranog ponuđača, Ured za razmatranje žalbi je ustanovio da su uredno dostavljene 4 izjave ponuđača o uredno izvršenim ugovorima sa pratećim dokazima o učinjenim pokušajima da se predmetne potvrde pribave. Od toga je ustanovljeno da 2 od 4 izjave imaju utemeljeno opravdanje, pa su ovi žalbeni navodi odbijeni.

4.2. Rješenje broj: JN2-3-07-1-695-8/18

Iz predmetnog Rješenja Ureda za razmatranje žalbi, filijala Mostar, od 21.06.2018. godine, evidentno je da LALA I LAĆO d.o.o. Bijeljina (Žalilac) u svojoj žalbi na Odluku o poništenju postupka javne nabavke "Nabavka i isporuka napitaka za potrebe tijela Kantona Sarajevo u 20218. godini" br. 17-14-11799-17 od 10.05.2018. godine ugovornog organa Stručna služba za

zajedničke poslove Kantona Sarajevo, značajnim dijelom targetira problematiku vezanu za izdavanje potvrda o uspješno izvršenim ugovorima o javnim nabavkama.

Naime, Žalilac u žalbi ističe kako je predmetna Odluka o poništenju postupka javne nabavke nepravilna i nezakonita, odnosno kako je ugovorni organ nepravilno ocijenio njegovu ponudu neprihvatljivom kada nije prihvatio potvrdu o urednom ispunjenju ugovora jer ista nije sadržala podatak o mjestu ispunjenja ugovora.

Suština ovoga slučaja je ugovorni organ koji je Žaliocu izdao potvrdu o uredno izvršenom ugovoru (Elektroprivreda Republike Srpske) slučajno ili namjerno propustio u potvrdu unijeti podatak o mjestu izvršenja ugovora, što je jedan obavezan podatak i iz tog razloga je Ured za razmatranje žalbi odbio žalbene navode.

4.3. Rješenje broj: JN2-01-07-1-510-10/18

Iz predmetnog Rješenja Ureda za razmatranje žalbi BiH od 27.09.2018. godine, evidentno je da BRČKO GAS d.o.o. Brčko (Žalilac) u svojoj žalbi na Odluku o dodjeli ugovora o javnoj nabavci “Putnička motorna vozila sa pogonom na 4 točka” br. 17-06-1.16-2-32-40/17 od 15.08.2018. godine ugovornog organa Stručna služba za zajedničke poslove Kantona Sarajevo, u potpunosti targetira problematiku vezanu za izdavanje potvrda o uspješno izvršenim ugovorima o javnim nabavkama.

Ured za razmatranje žalbi BiH je nakon utvrđivanja činjeničnog stanja utvrdio da ne postoje činjenice i okolnosti zbog koji se moglo smatrati da izabrani ponuđač (Grand Automotive d.o.o. Sarajevo) nije dobio potvrdu iz objektivnih razloga, već da je ponuđač predočio dokaz da je uputio zahtjev za izdavanje potvrde o uspješno izvršenom ugovoru o javnoj nabavci na sam dan predaje, odnosno zadnji dan za predaju ponude. Finalni zaključak Ureda za razmatranje žalbi BiH je da u ovom slučaju nisu ispunjeni uslovi za prihvatanje obrazloženja izabranog ponuđača jer je sam ponuđač dužan voditi računa o rokovima i vremenu potrebnom za pripremu ponude, uzimajući u obzir i vrijeme i rokove koji su potrebni da bi se izdale potvrde odnosno obezbijedili dokazi radi dostavljanja istih u ponudi. Zbog svih navedenih činjenica, Ured za razmatranje žalbi BiH je usvojio žalbu Žalioca i poništio odluku o izboru najpovoljnijeg ponuđača.

5. ZAKLJUČAK I PREPORUKE

Iz prethodno izložene tematike nije teško zaključiti da je digitalizacija cjelokupnog sistema javnih nabavki u Bosni i Hercegovini neminovnost ukoliko se žele rješavati izazovi vezani za borbu protiv korupcije i kontrolu potrošnje javnih sredstava. Na ovom malom primjeru digitalizacije potvrda o uspješno izvršenim ugovorima o javnim nabavkama vidljivo je koliko digitalizacija može doprinijeti transparentnosti (dostupnosti podataka) i efikasnosti (olakšavanja rada brojnim zainteresovanim stranama), a po uzoru na već postojeće prakse planiranja javnih nabavki i monitoringa rizika u javnim nabavkama. Kroz tri primjera iz rješenja Ureda za razmatranje žalbi BiH jasno je predočeno da je isključivi uzročnik žalbenih postupaka vezanih za potvrde o uspješno izvršenim ugovorima o javnim nabavkama to što su one u papirnatom formatu i iz toga zbog objektivnih i subjektivnih razloga (najčešće zloupotrebe) nastaje veliki broj drugih problema koji nepotrebno zatrpavaju ovu instituciju, dok bi adekvatno digitalno rješenje za predmetne potvrde značilo potpunu eliminaciju žalbi.

Na kraju, iako se kroz cjelokupnu analizu prožimaju određene preporuke vezane za digitalizaciju potvrda o uspješno izvršenim ugovorima o javnim nabavkama, postoji potreba da se poslože na jednom mjestu:

- izvršiti analizu rješenja Ureda za razmatranje žalbi BiH vezanih za potvrde o uspješno izvršenim ugovorima o javnim nabavkama;
- izvršiti analizu dostupnih mišljenja Agencije za javne nabavke vezanih za potvrde o uspješno izvršenim ugovorima o javnim nabavkama;
- izvršiti analizu rješenja u različitim sistemima javnih nabavki u svijetu;
- obaviti konsultacije sa širokim krugom zainteresovanih strana (Agencija za javne nabavke, Ured za razmatranje žalbi BiH, istražne, tužilačke i revizorske institucije, nevladine organizacije i mediji);
- kod izrade softverskog rješenja insistirati na obaveznim poljima kao i na ponuđenim opcijama umjesto slobodnog unosa kako bi se spriječili propusti i zloupotrebe;
- razmisliti o tome da digitalizacija članova Zakona o javnim nabavkama od 45 do 52 ide u paketu.