

2017

# FUNKCIONALNA ANALIZA SEKTORA ZA NABAVKU U MINISTARSTVU ODBRANE BOSNE I HERCEGOVINE



CENTRE FOR INTEGRITY  
IN THE DEFENCE SECTOR

Oslo, august 2017. god.



# **FUNKCIONALNA ANALIZA SEKTORA ZA NABAVKU U MINISTARSTVU ODBRANE BOSNE I HERCEGOVINE**



**CENTRE FOR INTEGRITY  
IN THE DEFENCE SECTOR**

## O CENTRU ZA INTEGRITET U SEKTORU ODBRANE

Centar za integritet u sektoru odbrane (CIDS) promovira integritet, anti-koruptivne mjere i dobru vladavinu u sektoru odbrane. U saradnji sa norveškim i međunarodnim partnerima, Centar nastoji izgraditi kompetencije, podići svijest i osigurati praktična sredstva za smanjenje rizika od korupcije. CIDS je osnovan 2012. godine od strane Ministarstva odbrane Norveške.

# PREDGOVOR

U ovom izvještaju predstavljeni su rezultati studije o javnim nabavkama u Ministarstvu odbrane Bosne i Hercegovine (MO BiH) koju je proveo Centar za integritet u odbrambenom sektoru (CIDS). Studija je rađena u sklopu aktivnosti promoviranja integriteta i dobrog upravljanja u Jugoistočnoj Evropi koje finansira Ministarstvo vanjskih poslova Norveške.

U izvještaju su opisana neophodna unaprjeđenja koja su prepoznata u MO BiH. Cilj izvještaja je pružiti Ministarstvu praktične savjete i korisne alate za unaprjeđivanje sistema javnih nabavki u odbrambenom sektoru.

MO BiH ne mora se nužno slagati sa svim stavovima iznesenim u izvještaju, ali je važno imati na umu da ovaj dokument može poslužiti kao polazna tačka za reforme unutar MO BiH. Smatram da je izvještaj dobra osnova za unaprjeđivanje ključnih aspekata vezanih za upravljanje javnim nabavkama.

Želim se zahvaliti našim regionalnim stručnjacima Damiru Ahmetoviću i Aneli Duman. Također se svesrdno zahvaljujem Ahmetu Alibašiću, lokalnom stručnjaku CIDS-a u Sarajevu. Ovaj izvještaj ne bi bio moguć bez stručnog znanja našeg međunarodnog stručnjaka Sveina Eriksena. Na koncu, zahvaljujem se i koordinatorici produkcije CIDS-a Åse Marie Fossum na uloženom trudu.

Stavovi izneseni u ovom izvještaju isključivo su stavovi CIDS-a. Oni ne predstavljaju stavove Ministarstva odbrane Norveške, niti mu se mogu pripisati.

Oslo, august 2017.



**Per A. Christensen**  
Direktor

# CONTENTS

1.	UVOD . . . . .	4
2.	METODOLOGIJA . . . . .	5
3.	NAJVAŽNIJI NALAZI FUNKCIONALNE ANALIZE . . . . .	6
3.1.	<b>Sistemske nalazi i zapažanja</b> . . . . .	6
	Ovlasti i odgovornost u potpunosti su centralizirane . . . . .	6
	Politizacija . . . . .	8
3.2.	<b>Konkretni nalazi</b> . . . . .	9
	Postupak nabavki . . . . .	9
	Adekvatnost koraka u postupku planiranja nabavki . . . . .	9
	Adekvatnost interakcije između uključenih organizacijskih jedinica . . . . .	9
	Adekvatnost opće rukovodne prakse . . . . .	9
	Uloga rukovodilaca . . . . .	9
	Organizacijska pitanja . . . . .	10
	Adekvatnost postojeće organizacijske strukture . . . . .	10
	Raspodjela zadataka . . . . .	10
	Upravljanje ljudskim potencijalima (HRM) . . . . .	10
	Planiranje potreba za ljudima . . . . .	10
	Prijem i odabir osoblja . . . . .	11
	Upravljanje učinkom (performance management) . . . . .	12
	Organizacijska kultura . . . . .	12
	Funkcije podrške . . . . .	12
	IT podrška . . . . .	12
	Fizički uslovi rada . . . . .	13
4.	PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE . . . . .	14
4.1	<b>Opće preporuke</b> . . . . .	14
4.2	<b>Specifične preporuke</b> . . . . .	14
	ZAKLJUČCI . . . . .	16

# 1. UVOD

U ovom izvještaju su predstavljeni nalazi i preporuke nakon pregleda ("funkcionalne analize") procedura i praksi nabavke u Ministarstvu odbrane Bosne i Hercegovine (BiH). Analiza je izvršena u okviru projekta tehničke pomoći koji finansira norveška Vlada, a provodi ga norveški Centar za integritet u sektoru odbrane (CIDS) u saradnji sa Ministarstvom odbrane BiH.

Podaci na kojima se zasniva ovaj izvještaj prikupljeni su istraživanjem dostupnih pisanih materijala, te na osnovu razgovora sa oko 30 službenika Ministarstva sa različitih nivoa. Prethodne verzije izvještaja dostavljene su Ministarstvu radi eventualnih komentara ili prijedloga za ispravke. Primljene sugestije su pažljivo razmotrene tokom pripreme finalnog izvještaja. Konačna verzija je dostavljena Ministarstvu odbrane BiH, ali na nju CIDS nije zaprimio nikakve komentare. CIDS je isključivo odgovoran za sve ocjene, zaključke i preporuke sadržane u ovom dokumentu.

## 2. METODOLOGIJA

Rad na funkcionalnoj analizi počeo je pregledom relevantnih materijala koje su izradili domaći organi (tj. Agencija za javne nabavke, Državni ured za reviziju), kao i međunarodne organizacije (tj. norveška Agencija za javnu upravu i e-vladu – Difi, NATO, SIGMA, Evropska komisija itd.). Pregledani materijali dosljedno ukazuju na obim i karakter postojećih problema u ovoj oblasti. Opći zaključak je bio da je Zakon o javnim nabavkama iz 2014. (uz popratne podzakonske akte) u velikoj mjeri usklađen s Direktivama EU o javnim nabavkama iz 2004. Osim toga, aktivnosti koje su poduzete 2015. godine u okviru projekta u oblasti javnih nabavki koji je provodio Centar za integritet u odbrambenom sektoru (CIDS) u Ministarstvu odbrane Bosne i Hercegovine (MOBiH) pokazale su da osobe koje rade u oblasti nabavki podržavaju promjene koje su uvedene novim zakonodavstvom na državnom nivou. Uz to, Ministarstvo je aktivno radilo na izradi skupa internih propisa kao dopune zakonodavstvu na višem nivou.

Međutim, postavlja se pitanje da li će sama unapređenja propisa (ma koliko bila neophodna) ostvariti željeni utjecaj na krajnji rezultat? Analiza nedostataka funkcije javnih nabavki u MO, koju je 2014. godine uradio Difi, kao i iskustvo stečeno tokom trogodišnjeg projekta tehničke pomoći u oblasti upravljanja ljudskim potencijalima (HRM) pokazali su da slabosti u općem sistemu upravljanja, a naročito suboptimalno upravljanje ljudima, predstavljaju jedan od osnovnih uzroka brojnih problema u Ministarstvu. Ovo uvjerenje značajno je utjecalo na izradu metodologije za funkcionalnu analizu.

Proces prikupljanja podataka osmišljen je tako da bude što inkluzivniji i da ponudi uvid u funkciju nabavke i iznutra i izvana. Pitanja vezana za nabavke interno su protumačili rukovodioci i ključno nerukovodno osoblje Sektora za

nabavku. S njima su obavljani razgovori 'jedan na jedan', uz korištenje dva upitnika pripremljena za tu namjenu. Prvim skupom pitanja otvoren je put za istraživanje različitih aspekata funkcije nabavke (tj. opće rukovodne prakse; odlučivanja; upravljanja ljudskim potencijalima; radnih procesa, organizacijske strukture i podrške; organizacijske kulture), a drugi upitnik poslužio je za razmatranje obima posla osoba koje svakodnevno učestvuju u procesu nabavke (oba upitnika data su u Prilogu I). Prvi krug razgovora obuhvatio je ukupno sedam šefova odsjeka i još 16 državnih službenika iz različitih odsjeka u Sektoru za nabavku i logistiku. Razgovori su obavljani u oktobru 2015. godine, a svaki je trajao između 45 i 90 minuta.

U drugom krugu razgovora, rukovodioci iz drugih oblasti MO čiji je posao od značaja za ovu analizu ponudili su vanjsku perspektivu. U ovom procesu učestvovalo je šest najviših rukovodilaca (od osam planiranih) (sekretar MO, četiri pomoćnika ministrice, interni revizor, šef odsjeka za budžet i programiranje te program menadžer). Razgovori su se fokusirali na sljedeće tri teme: a) opću percepciju efikasnosti u provođenju nabavki u MO; b) manjkave tehničke specifikacije kao navodni najvažniji kamen spoticanja u procesu nabavke i c) direktno iskustvo u korištenju usluga osoblja za nabavku.

Odgovori koji su dobiveni tokom procesa prikupljanja podataka pokazali su se relevantnim i korisnim. Opet se potvrdilo da su ljudi općenito mnogo bolji u identificiranju problema nego u iznalaženju rješenja. Ipak, dobili smo neke vrijedne prijedloge za moguća unapređenja. Konačno, bilo je zanimljivo vidjeti da su "insajderi" bili mnogo kritičniji kada su govorili o pitanjima nabavke nego rukovodioci izvan ovog Sektora. To je veoma ohrabrujuće, zato što put prema rješenju počinje s priznanjem da problem postoji.

## 3. NAJVAŽNIJI NALAZI FUNKCIONALNE ANALIZE

Nalazi su podijeljeni u dvije osnovne kategorije:

- A. Sistemski ili generalni (obuhvataju pitanja koja idu izvan granica Sektora za nabavku) i
- B. Specifični (tj. pitanja koja uglavnom spadaju u funkciju nabavke u Ministarstvu).

Specifični nalazi dalje su podijeljeni u pet potkategorija:

- Postupak nabavke;
- Adekvatnost općih rukovodnih praksi;
- Organizacijska pitanja;
- Upravljanje ljudskim potencijalima i
- Funkcije podrške.

### 3.1. Sistemski nalazi i zapažanja

#### Ovlasti i odgovornost u potpunosti su centralizirane

Postojeći sistem upravnog odlučivanja u BiH jako je centraliziran, a ministri odobravaju gotovo svaki trošak – od dijelova za helikopter do sapuna za pranje ruku. Donedavno je ministar morao odobriti svako predloženo službeno putovanje, a kasnije mora potpisati dokumentaciju za isplatu dnevnica za isto to putovanje. Potpisivanje dnevnica je sada delegirano pomoćnicima ministra.

Tipičan postupak nabavke u MO (bez žalbenih postupaka) obuhvata oko 50 formalnih koraka (vidi Prilog II). Otprilike trećina navedenih koraka (njih 16) u rukama je političkih lidera ili članova njihovih kabineta. Stvarno učešće ministara ili njihovih zamjenika možda je čak i intenzivnije nego što ove brojke pokazuju. Prema izjavama nekih sagovornika intervjuiranih za potrebe ovog izvještaja, osoblje ministarskih kabineta nerijetko neformalno daje do znanja državnim službenicima kako da postupe, tj. koje dobavljače da odaberu.

Trenutni nivo centraliziranosti ovlaštenja u MO Bosne i Hercegovine nije u skladu s općeprihvaćenim

međunarodnim standardima i praksom u oblasti javnih nabavki. Vlasti se ne mogu efektivno nositi s današnjim izazovima u javnim nabavkama i svim drugim oblastima politika ako se ovlaštenja ne delegiraju državnim službenicima. Postoji nekoliko ozbiljnih razloga za ovu tvrdnju:

*Obim i složenost poslova vlasti* onemogućavaju da politički lideri budu uključeni u odlučivanje o svim pitanjima. Oblik političke lojalnosti, koji podrazumijeva da se sva pitanja, važna i ona manje važna, dostavljaju lideru na najvišem nivou povlači ozbiljne rizike od neefikasnosti i politizacije, kao i brisanja linije odvajanja između politike i administracije.

S obzirom na sve složeniji sistem javne nabavke, najviši lideri nemaju, a od njih se to ne može ni očekivati, dovoljno stručnih kapaciteta da bi lično odlučivali o svim pitanjima koja se odnose na nabavke. Imajući u vidu općenito slabe kontrole i mehanizme odgovornosti u sistemu vladavine u BiH, mora se reći da trenutne prakse nabavke u MO povlače rizike nedovoljnog profesionalizma i arbitrarnosti.

Osim toga, snažna centralizacija ovlasti ne dozvoljava ministrima da vrijeme troše baveći se strateškim pitanjima, a imenovane rukovodioce poput pomoćnika ministra svodi na rutinske administratore. Pored toga, zbog nivoa centraliziranosti, rukovodioci nerado preuzimaju odgovornost. Polovina intervjuiranih osoba smatra kako su rukovodioci skloni da svoje odgovornosti prebacuju na osobe koje su direktno iznad njih u hijerarhiji ministarstva.

Prema prihvaćenoj međunarodnoj praksi, ovlasti za odlučivanje treba da su decentralizirane do najnižeg nivoa nadležnosti, da su u skladu s vezanim rizicima i relevantnim budžetskim sredstvima; da su regulirane internim propisima te treba da što preciznije definiraju odgovornosti za svaku pojedinu odluku. U MO je potreba za delegiranjem ovlasti



široko prepoznata. Takvo mišljenje za potrebe ove studije iznijelo je preko 90% intervjuiranih ispitanika.

Dobre prakse postoje i u regiji, naprimjer u Ministarstvu odbrane Republike Hrvatske. Tamošnji Sektor za nabavku i logistiku samostalan je i pod direktnim je nadzorom ministra (vidi Prilog III). Delegiranje ovlasti jasno je definirano internim propisima. Međutim, delegiranje ovlasti ima određena ograničenja i nije u potpunosti preneseno na rukovodioca Sektora za javnu nabavku i logistiku. Ministar odobrava postupke nabavke (pokretanje, odabir i dodjelu ugovora) čija vrijednost prelazi milion kuna (123.000 eura).

Uobičajena je praksa da je direktor administracije (generalni sekretar ugovornog organa) općenito odgovoran za odobravanje pokretanja postupaka nabavki, imenovanje ovlaštenih službenika za postupak nabavke, predlaganje projektnih menadžera za izvršenja ugovora, imenovanje komisija za ocjenu ponuda i potpisivanje samo ugovora visoke vrijednosti zajedno sa šefom institucije (ministrom) i rukovodiocem Odsjeka za nabavku. Upravljanje postupcima nabavki čija je vrijednost ispod međunarodnih pragova (uobičajeni prag je 125.000 eura za robu/usluge, a 500.000 eura za radove) u odgovornosti je rukovodioca Odsjeka za nabavku, a za ugovore male vrijednosti direktno je odgovoran službenik za nabavku.

Sličnu praksu potrebno je uvesti i u MOBiH, tj. delegirati ovlasti prema vrijednosti postupka nabavke. Za početak, odgovornost za sve ugovore male vrijednosti u iznosu do 6.000 KM (direktne ugovore) potrebno je delegirati krajnjim korisnicima, odnosno rukovodiocima službi/odsjeka. Na taj način značajno će se umanjiti obim posla Sektora za nabavku i logistiku, s obzirom na to da na direktne ugovore otpada 1/5 svih postupaka nabavke u MOBiH. Ovlasti je potrebno delegirati i za postupke nabavke čija je vrijednost ispod međunarodnih pragova, i to rukovodiocu Sektora za nabavku i logistiku, a ministar bi trebao biti odgovoran samo za ugovore visoke vrijednosti.

Ugovorni organ bi, dakle, ovlasti za nabavku trebao delegirati rukovodiocu odsjeka za nabavku, koji odgovara rukovodiocu institucije (npr. ministru). Delegiranje ovlasti stručnim osobama koje se bave nabavkama povećava izgleda da se budžetska sredstva troše u skladu s jednim od ključnih principa javne nabavke – najbolja vrijednost za novac.

Da bi se shvatio ovaj princip, potrebno je jasno razlikovati nabavku, potpisivanje i budžetske ovlasti:

- Ovlasti za nabavku uključuju izradu politika i propisa o nabavkama, odabir i upravljanje postupcima nabavki, pregovaranje o ugovoru, izradu ugovora, te ovlaštenje za dodjelu ili odobravanje dodjele ugovora u ime ugovornog organa.
- Ovlast za potpisivanje ograničena je na potpisivanje obavezujućeg pisanog ugovora u ime ugovornog organa. Važno je naglasiti da ovlaštenje za potpisivanje ne uključuje i ovlaštenje za upravljanje ili provedbu postupka nabavke, ili za odobravanje odabira ponuđača i dodjelu ugovora.
- Budžetske ovlasti nastaju kada ugovorni organ izdvoji sredstva za potrošnju i odredi osobe koje će biti ovlaštene da odobravaju troškove u okviru budžeta. Međutim, odobreni budžet ne podrazumijeva izradu ugovora, odobrenje odabira postupka nabavke, niti dodjelu ugovora – sve to očigledno spada u ovlasti za nabavku.

Potrebno je da ugovorni organi imaju centralni odsjek za nabavku (kao što je slučaj sa MOBiH i OS), ali taj odsjek treba imati ovlasti za nabavku, uključujući mogućnost daljeg delegiranja tih ovlasti obučenom osoblju, uz osiguravanje vođenja postupka nabavke na korektan, transparentan, odgovoran i etičan način.

Strukturiranim, centraliziranim i preciznim delegiranjem ovlasti za nabavku profesionalnom odsjeku za nabavku doprinosi se uspostavljanju službe koja posjeduje specijalizirano znanje o principima javnih nabavki, postupcima i najboljoj praksi.

Profesionalno osoblje za nabavku posvećeno isključivo nabavci roba/usluga/radova pokazalo se kao najefikasniji institucionalni model za ostvarivanje maksimalne vrijednosti za novac, održavanje jasnih linija ovlaštenja, odgovornosti i kontrole. Profesionalno osoblje za nabavku koje je prošlo adekvatnu obuku i certifikaciju (koju Agencija za javnu nabavku treba uvesti i provoditi tokom 2016), i koje posjeduje potrebna znanja i iskustva značajno doprinosi uštedama, između ostalog kroz strateško planiranje nabavke i efektivno korištenje natjecanja.

Međutim, u državi poput BiH, gdje je tradicija centraliziranih ovlasti dugotrajna i duboko ukorijenjena, potrebno je temeljito razmisliti o pitanju delegiranja. Važno je posvetiti posebnu pažnju npr. sljedećim pitanjima: Ministarstvo se mora pobrinuti da:

- obim delegiranih ovlasti bude precizno definiran;
- službenici koji dobiju šire odgovornosti posjeduju neophodne kvalifikacije;
- budu uvedeni mehanizmi za praćenje i po potrebi prilagođavanje načina funkcioniranja sistema delegiranja ovlasti.

### Politizacija

Pod pojmom "politizacija" podrazumijevamo situaciju u kojoj "strukture ispolitizirane države kidnapuju politički konkurenti poput interesnih grupa ili političkih stranaka. Uprava i propisi se potom oblikuju prema *ad hoc* potrebama političkih agenata, a ne prema *a priori* ciljevima politika koje služe za javno dobro. Izvršenje zakona ide u korist privatnih interesa, dok politika pogoduje korištenju resursa za privatne potrebe ("traženje rente"). Takve rente mogu činiti radna mjesta, ugovori ili finansijski transferi. Kriterij za njihovo dobijanje je politička lojalnost, a ne sposobnost."

Ekonomске transakcije u BiH koje vrše organi javnog sektora općenito se smatraju politiziranim i ukaljanim korupcijom. U rezoluciji od 14. aprila 2016. o Bosni i Hercegovini, Evropski parlament "izražava žaljenje zbog činjenice da je korupcija i dalje raširena, uključujući korupciju na najvišem nivou, te (...) poziva na unaprjeđivanje rezultata efektivnih istraga i krivičnog gonjenja u medijski eksponiranim slučajevima korupcije koji uključuju političare, visokopozicionirane zvaničnike i regulatorne institucije, te u okvirima javnih nabavki i privatizacije." Zamjenik pomoćnika državnog sekretara SAD-a, Hoyt Brian Yee je 8. decembra 2016. godine izjavio da korupcija predstavlja vodeći problem u Bosni i Hercegovini: "Korupcija je prisutna u pravosuđu, vladinim institucijama, zakonodavnim institucijama i privredi. To nije nešto što se može riješiti preko noći. Neophodno je osigurati dobro upravljanje. Ovoj zemlji su potrebni lideri koji su posvećeni borbi protiv korupcije, ali su joj ponajprije potrebne institucije koje se mogu oduprijeti korupciji i suzbiti je", izjavio je Hoyt Brian Yee.

Ove izjave se odnose na opću situaciju u Bosni i Hercegovini. Ne možemo automatski pretpostaviti da se one jednako odnose na svaku pojedinu javnu instituciju.

Kako je navedeno, intervjuirane osobe govorile su o širokim političkim intervencijama u radu državnih službenika u Ministarstvu odbrane. Iako takve intervencije u principu mogu biti potpuno legitimne, osobe s kojima su obavljani razgovori govorile su o incidentima s netransparentnim instrukcijama, koje se mogu protumačiti kao neprimjerene. Više ispitanika je iznijelo zabrinutost da se takvo ponašanja, koje može za sobom povlačiti disciplinske mjere, pojavljuje zbog uputa "odozgo". Ili riječima sagovornika: *Kako očekujete da neko ko uživa zaštitu sa vrha bude kažnjen?*

Razgovori obavljani u okviru ove studije pokazuju da je jedan od osnovnih problema u sistemu nabavki MO insistiranje na "nacionalnoj ravnoteži" u dodjeli ugovora. Što je još ozbiljnije, sagovornici tvrde da se nacionalna ravnoteža jednostavno koristi kao izgovor za dodjelu ugovora privrednicima koji su lojalni određenoj stranci.

Čini se da zaposlenici MO takvu praksu smatraju normalnom, odnosno realnošću bh. društva koju je skoro nemoguće promijeniti. Takvo stanovište problematično je iz nekoliko razloga: 1) U članu 3 Zakona o javnim nabavkama (ZJN) jasno se kaže da ponuđači ne smiju biti izloženi nikakvom obliku diskriminacije. Kakve su šanse za poštivanje "principa o nediskriminaciji" ako oni čija je dužnost da ga štite smatraju da je "nacionalni kriterij" normalan? 2) Postupak nabavke u suštini je ekonomska aktivnost, i kao takav treba se posmatrati u kontekstu ekonomskih parametara kao što su kvalitet, cijena, vrijeme isporuke itd. 3) Zaobilaženje ključnih odredbi ZJN negativno utječe na kvalitet kupljene robe i usluga, što ugrožava rad institucija odbrane BiH, a u krajnjem umanjuje i sposobnost države da efektivno učestvuje u međunarodnoj saradnji u oblasti odbrane.

Iako se čini da navedene izjave upućuju na ozbiljne nedostatke u sistemu nabavki MO, tim CIDS-a koji je vršio analizu ne može jamčiti za istinitost tih komentara. Mandat ove aktivnosti ne obuhvata razmatranje pouzdanosti izjava sagovornika izvan onoga što proizlazi iz analitičke metode koju primjenjujemo, niti nastojanja da se utvrdi da li su ugovori MO dodjeljivani na neprimjerene načine. Naš zadatak je prikupljanje, prezentiranje i u određenoj

mjeri tumačenje informacija koje nam daju zvaničnici iz Ministarstva.

Međutim, bez obzira na tačnost ili netačnost citiranih zapažanja, sama činjenica da ona postoje i da su naizgled raširena sama po sebi predstavlja problem. Ideja da su javne nabavke oblast u kojoj cvjeta nemar i aljkavost, a državni službenici primaju neprimjerene instrukcije može ugroziti profesionalizam u javnim nabavkama, između ostalog tako što će otežati privlačenje i zadržavanje stručnih kadrova i oslabiti moral, motivaciju i integritet zaposlenih.

### 3.2. Konkretni nalazi

#### Postupak nabavki

##### Adekvatnost koraka u postupku planiranja nabavki

Postupci nabavki zasnivaju se na Zakonu o javnim nabavkama i nekoliko podzakonskih akata. Kao što je već spomenuto, u procjeni BiH koju je izvršila SIGMA 2015. godine navodi se da su ovi pravni akti u velikoj mjeri usklađeni s principima EU, te da je sam postupak predviđen za nabavke robe, usluga i radova (kao što navodi jedan ispitanik) *...mnogo bolji od naših kapaciteta da ga koristimo.*

Prema mišljenju intervjuiranih osoba, ključni problem nalazi se u nedostatku pouzdanih i blagovremenih informacija. Više od polovine ispitanika (56%) vjeruje da informacije koje su neophodne za adekvatno odlučivanje nisu blagovremeno dostupne rukovodiocima.

Osim toga, sagovornici su istaknuli i potrebu da se uredi funkcija planiranja nabavki. Čini se jasnim da u planiranju nedostaje adekvatna analiza tržišta i da se ona generalno vrši samo forme radi. Teško je utvrditi zbog čega je to tako. Neki sagovornici naveli su da je to zbog nestručnosti među osobama koje bi se trebale baviti analitičkim radom. Drugi smatraju da je trenutni broj ljudi koji obavljaju taj posao nedovoljan. Međutim, manjkavo planiranje, nedostatak stručnih osoba, nedovoljni resursi ili problemi s odnosom prema poslu na radnom mjestu ukazuju na manjkav sistem upravljanja u Ministarstvu. Rukovodioci ne rukovode niti dobijaju priliku za to.

Snažna centralizacija postupaka nabavki, gdje se očekuje da ministrica potpiše svaku kupovinu značajno doprinosi trenutnoj situaciji. Sve dok ministrica mora svojeručno potpisati svaki, pa i najmanji trošak u MO, rukovodioci na

nižim nivoima mogu se opustiti i usvojiti (ne)slavnu filozofiju *ne talasaj*. Na kraju, postoji rizik da se državni službenici mogu izvući bez obzira na učinak.

#### Adekvatnost interakcije između uključenih organizacijskih jedinica

**Saradnja s drugim odsjecima ne smatra se zadovoljavajućom; intervjuirane osobe izrazile su nezadovoljstvo uslugama IT odsjeka, sektora za personal i pravnom podrškom općenito**

Skoro polovina intervjuiranih smatra da saradnja između Sektora za nabavku i drugih sektora Ministarstva nije dovoljno dobra. Što se tiče podrške koju Sektor za nabavku dobija od pravnika, sektora za personal i odsjeka za IT, rezultati ukazuju na značajan nivo nezadovoljstva među intervjuiranima. Većina sagovornika smatra da IT infrastruktura MO uključuje tek malo više od osnovne internet konekcije i prosječnog računara. Blizu 80% ne slaže se s izjavom da *...usluge koje pruža personal omogućavaju brzo i efikasno zapošljavanje po principu meritornosti*, dok preko 50% navodi da se zahtjevi za obukama ne ispunjavaju.

Također, 92% ispitanika nezadovoljno je pravnim uslugama Odsjeka za pravne poslove. Sagovornici tvrde da je Ministarstvo izgubilo nekoliko predmeta na sudu zbog neadekvatne pravne podrške pri pripremi ugovora.

#### Adekvatnost opće rukovodne prakse

##### Uloga rukovodilaca

**Ispitanici vjeruju da su jedinstvo i posvećenost rukovodstva neupitni, ali također navode da krajnji rezultat često nedostaje. Intervjuirane osobe navode da su radni ciljevi nerealni i/ili nedostižni. Prema njihovim izjavama, prepreke predstavljaju nemar, nedostatak agilnosti u radu među službenicima te nestručnost.**

Većina ispitanika poznaje svoje radne ciljeve, ali manje od polovine (47%) vjeruje da su ciljevi realni i dostižni. Preovladavajući stav je da su na papiru utvrđeni realni ciljevi, ali ispitanici smatraju da su oni nedostižni zbog problema kao što su nemar, ravnodušnost pojedinaca (ne postoji spremnost za trenutno izvršavanje zadataka) te nestručnost među učesnicima u postupku.

### **Navedeno je da je iskorištenost resursa slaba.**

Manje od trećine intervjuiranih smatra da je korištenje ljudskih, finansijskih i materijalnih resursa dovoljno efikasno da bi se osigurala implementacija strateških ciljeva. Također je navedeno da rukovodioci u oblasti nabavki više djeluju kao administratori, nego kao rukovodioci. Vole da izbjegavaju tipične rukovodne poslove (tj. planiranje, organiziranje, vođenje i kontrolu) i fokusiraju se na tehničke detalje i rutinske svakodnevne poslove. Nijedan od intervjuiranih rukovodilaca nije spomenuo potrebu za redovnim utvrđivanjem ciljeva i nastojanjem da se oni ostvare.

### **Timski rad i utvrđivanje ciljeva**

Intervjuirane osobe također su navele da vidici rukovodilaca ne idu dalje od službi kojima rukovode. Takav pristup otežava rad, zato što pet ili šest službi čija su zaduženja uzajamno povezana, a koje ne saraduju, mogu postići veoma malo. Rukovodioci moraju doprinijeti procesu utvrđivanja ciljeva na sektorskom nivou, zato što će ti ciljevi imati ključni utjecaj na identifikiranje sektorskih ciljeva, ciljeva odsjeka, pa čak i individualnih ciljeva. Osim toga, dužnost najvišeg rukovodstva jeste da motivira šefove sektora i odsjeka da djeluju kao tim; da pokazuju razumijevanje za pitanja i probleme i u drugim sektorima i odsjecima i, ako je moguće, da ponude pomoć.

*Da bi se situacija popravila, potrebno je da ministrica zatraži od svojih pomoćnika da utvrde ciljeve za svoje sektore; pomoćnici ministricе treba da to isto zahtijevaju od rukovodilaca odsjeka. Trebalo bi da svaki rukovodilac pripremi mjesečni izvještaj o ostvarenju ciljeva.*

*Pomoćnik ministricе za nabavku treba se pobrinuti da rukovodioci odsjeka međusobno saraduju i pomažu jedni drugima.*

### **Organizacijska pitanja**

#### **Adekvatnost postojeće organizacijske strukture**

#### **Organizacijsku strukturu potrebno je revidirati**

Polovina intervjuiranih smatra da organizacijska struktura Sektora za nabavku ne odražava potrebe Ministarstva, i da kao takva predstavlja prepreku u ostvarivanju utvrđenih ciljeva. Kad govorimo o procesima rada u sektoru, samo 26% ispitanika tvrdi da ti procesi omogućavaju efikasan rad organizacijskih jedinica.

### **Raspodjela zadataka**

Pored potrebe za unapređenjem postojećih opisa poslova (vidi u nastavku), rukovodioci u Sektoru nabavki treba da naprave neku vrstu popisa vještina u svojim organizacijskim jedinicama, zato što funkcionalna analiza pokazuje da se 74% ljudi ne slaže sa izjavom da *...naši najbolji ljudi rade na radnim mjestima na kojima mogu dati svoj maksimum*. Jedna od najgorih stvari koja se može desiti organizaciji jeste da nedovoljno koristi kompetencije ljudi koje zapošljava. Ako prosječni zaposlenici završe na radnim mjestima koja im ne odgovaraju, to predstavlja ozbiljan rukovodni problem, ali ako najbolji zaposlenici završe radeći poslove na kojima ne mogu dati svoj maksimum, rukovodioci nisu uradili svoj posao kako treba. Stručnost je dragocjena i isuviše skupa da bi se tračila ili koristila samo manjim dijelom. Stoga Sektor za nabavku treba pribaviti zeleno svjetlo od ministricе da izvrši neophodnu internu preraspodjelu, kako bi se neusklađenost zahtjeva radnih mjesta i vještina dužnosnika svela na najmanju moguću mjeru.

Kad govorimo o neusklađenosti, vrijedi spomenuti da se blizu dvije trećine ispitanika u okviru funkcionalne analize ne slaže s izjavom da *...naši donosioci odluka posjeduju potrebne vještine i sposobnosti za donošenje ispravnih odluka*. Dakle, ljudi očigledno ozbiljno sumnjaju u sposobnost svojih rukovodilaca da donose prave odluke.

### **Upravljanje ljudskim potencijalima (HRM)**

#### **Planiranje potreba za ljudima**

#### **Neadekvatan opis posla**

Polovina intervjuiranih smatra da Sektor za nabavku ne posjeduje kritičan broj stručnih osoba. Mi ovdje ne možemo adekvatno analizirati razloge koji stoje iza takvog odgovora, ali postoje neki očigledni nedostaci: 1) Ministarstvo je preuzelo velike grupe zaposlenika direktno iz bivših entitetskih ministarstava odbrane bez provođenja konkursne procedure; 2) komisijama za odabir često nedostaje neophodna tehnička stručnost, što podriva princip meritornosti; 3) odluke u postupku odabira motivirane su drugim faktorima, a ne sposobnostima.

Proces smanjenja nedostataka u pogledu stručnosti u Sektoru za nabavku trebalo bi da počne s revidiranjem opisa poslova. Ukupno 70% ispitanika smatra da su važeći opisi poslova neadekvatni (tj. da neadekvatno odlikavaju stvarni sadržaj radnih mjesta u Sektoru za nabavku). Sve dok opisi poslova (uključujući dio o kompetencijskom profilu zaposlenika) tačno ne opisuju dužnosti i odgovornosti u okviru radnog mjesta, bit će veoma teško čak i komisiji sastavljenoj od stručnjaka za nabavku da odabere pravu osobu (da ne govorimo o komisiji u kojoj uopće nema stručnjaka za nabavku). Prije dvije godine, Ministarstvo je bilo korisnik projekta tehničke pomoći u oblasti HRM-a, koji je, između ostalog, radio na analizi radnih mjesta u civilnoj komponenti MO. Podaci koji su prikupljeni na ovaj način činili su osnovu za reviziju postojećih opisa poslova. Međutim, spomenute izmjene još nisu provedene zbog kašnjenja u izmjenama Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji. S obzirom na tu situaciju, Sektor za nabavke sada ima priliku da se opet pozabavi pitanjem opisa poslova (i da unese sve neophodne izmjene u njihov sadržaj), koristeći se resursima tekućeg norveškog projekta tehničke pomoći. Nisu potrebne samo izmjene u obimu i prirodi zadataka; potrebno je revidirati ostala pitanja vezana za radno mjesto, kao što je profil stručnosti zaposlenika, adekvatnost naziva radnih mjesta, ili u nekim slučajevima čak i samu svrhu radnog mjesta, te ih promijeniti ako se pokažu neadekvatnim.

*Ukratko, Sektoru za nabavke potrebni su ljudi s novim kompetencijama. Iako je nekoliko ispitanika naglašeno pozvalo na dodatna zapošljavanja, opći je utisak da bi se rukovodstvo MO prvenstveno trebalo fokusirati na maksimiziranje iskoristivosti znanja i vještina postojećeg osoblja.*

### **Privremeni premještaji**

Potrebno je prestati s pokušajima da se trajni nedostaci vještina u Sektoru za nabavke popune *ad hoc* internim premještajima. Premještaj se može pokazati korisnim u slučaju kada je redovni zaposlenik privremeno odsutan (npr. porodijsko odsustvo, dugotrajno bolovanje, itd.), ali nema baš mnogo smisla da se koristi u situacijama gdje postoji očigledna potreba za stalnim zapošljavanjem stručnjaka. Ilustrativan primjer jeste premještaj dva pravnika iz Oružanih snaga u Sektor za nabavku.

U principu, ako su premještaji rezultat adekvatnog HRM planiranja, oni mogu donijeti pozitivne promjene za instituciju. Ministarstvo je već napravilo važan korak na izmjeni postojeće prakse kadrovskog planiranja usvajanjem politike o razvoju modernog HRM planiranja. To je učinjeno prije dvije godine, tokom norveškog HRM projekta, ali je dalje korake potrebno poduzeti čim prije. Moguća mjera je provođenje ankete o zadovoljstvu na radnom mjestu, kojom će se zaposlenicima dati prilika da slobodno izraze svoje mišljenje o poslu koji obavljaju. Oni koji se vide na drugačijem radnom mjestu (ili na istom, ali u nekoj drugoj organizacijskoj jedinici) treba da to i navedu. Dobiveni odgovori logično bi činili osnovu za odluke o premještajima u Ministarstvu.

U principu, tako bi trebalo postupati kada se radi o premještajima. Međutim, u iznimnim slučajevima, okolnosti mogu prisiliti ministricu da naredi premještaj kako bi se zaštitili interesi Ministarstva. Te situacije su prilično rijetke, a trajanje takvih premještaja je obično veoma ograničeno. *Privremeni interni premještaji nisu rješenje za trajne nedostatke kompetencija.*

### **Prijem i odabir osoblja**

**Proces odabira za radna mjesta u Sektoru za nabavku vrši se bez uključivanja zaposlenika Sektora za nabavku u komisiju.**

Ako retroaktivno pogledamo zapošljavanja za potrebe nabavki u Ministarstvu (u periodu 2013–2015), vidimo da je popunjeno ukupno sedam upražnjenih radnih mjesta. Samo u jednom postupku u radu komisije za odabir učestvovao je predstavnik Sektora za nabavku. Ovim su u potpunosti potvrđene često ponavljane pritužbe zaposlenika Sektora za nabavke da nemaju mogućnost da utječu na proces zapošljavanja. Provođenje testiranja bez osiguravanja neophodne tehničke stručnosti članova komisije protivno je standardnoj praksi upravljanja ljudskim potencijalima. Pored izlaganja Ministarstva nepotrebnom riziku (od odabira manje stručnog kandidata), ovakva praksa ne pomaže ni odabranom kandidatu. On/ona će među novim kolegama uvijek biti neko koga su odabrali ljudi bez ikakvog iskustva u oblasti nabavki.

Tačno je da oglasi za zapošljavanje rijetko sadrže samo jedno radno mjesto. Obično se oglašavaju tri ili čak četiri otvorena radna mjesta (često u različitim sektorima MO), a ocjenjivanje uvijek vrši samo jedna komisija. Međutim, teško je objasniti zašto Ministarstvo tako uporno primjenjuje ovakav pristup, kada je sasvim jasno da kombiniranje nekoliko upražnjenih radnih mjesta onemogućava poslodavcu da u komisiju uključi stručne tehničke osobe. Bez obzira na razlog, ovakva praksa nije dobra i potrebno ju je ukinuti što prije.

### Upravljanje učinkom (performance management)

#### Ocjenjivanje rada

Polovina ispitanika navela je da dostupnost relevantnih mogućnosti za obuku osoblja Sektora za nabavku nije optimalna. To je manje-više očekivano, ne samo zbog budžetskih ograničenja nego i zbog toga što rukovodioci posvećuju ograničenu pažnju ocjenjivanju rada. Ne može se izvršiti ozbiljna analiza potreba za obukom bez temeljitog praćenja učinka pojedinaca.

NATO i nekoliko bilateralnih partnera i dalje pružaju najveću pomoć u obukama u oblasti nabavke. Vrijedi spomenuti i učešće službenika MO u različitim projektima EU, ali većina tih aktivnosti manje-više bazirana je na ponudi. I dalje samo mali broj inicijativa nastaje unutar MO kao rezultat strateške analize organizacijskih potreba.

Što se tiče ocjenjivanja rada, više od polovine intervjuiranih osoba smatra da je taj rukovodni alat disfunkcionalan. Takav odgovor i ne iznenađuje, imajući u vidu da većina rukovodilaca na ocjenjivanje gleda kao na čistu formalnost. Jedan od četiri ispitanika smatra da ih njihov direktni nadređeni ne ocjenjuje objektivno, a 25% je navelo da nemaju jasno mišljenje o tom pitanju.

#### Organizacijska kultura

Organizacijska kultura jeste skup uvjerenja, vrijednosti i ponašanja koje zaposlenici dijele u jednoj organizaciji. Ona utječe na formalna i neformalna očekivanja osoba koje su dio organizacije, te na način interakcije među ljudima. U praksi, organizacijska kultura manifestira se kroz ono što je poželjno ili nepoželjno, primjereno ili neprimjereno u jednoj organizaciji.

Funkcionalna analiza otkrila je neke pozitivne i neke negativne karakteristike organizacijske kulture u MOBiH. Ovi nalazi prikupljeni su prvenstveno od osoba zaposlenih u Sektoru za nabavku, ali se vjerovatno odnose na čitavo ministarstvo. Pozitivne karakteristike organizacijske kulture su: 1) povjerenje u direktno nadređene/rukovodioce; 2) sposobnost da se primijete i izraze vlastite slabosti i 3) sloboda izražavanja.

Više od 90% osoblja koje radi na nabavkama ima povjerenja u sposobnosti rukovodilaca svojih odsjeka. Osim toga, većina ispitanika smatra da su njihovi odsjeci mjesto gdje kolegijalnost i pozitivna radna atmosfera predstavljaju normu. Nažalost, čini se da se mišljenje koje ljudi iznose u vlastitim organizacijskim jedinicama ne prenosi i u druge odsjeke / sektore Ministarstva. Rukovodioci odsjeka i pomoćnici ministrice treba da odigraju ključnu ulogu kako bi se postepeno prevazišao ovaj „plemenski“ stav.

Pozitivno je čuti da su ljudi spremni kritički ocjenjivati vlastiti rad. Ispitanici su opet skloni da hvale rad svojih organizacijskih jedinica, ali ljudi općenito ne zatvaraju oči pred problemima koji ih okružuju. Ustvari, ne samo da ih primjećuju nego se čini da im nije problem otvoreno govoriti o njima. To je potvrđeno ne samo kroz odgovore prikupljene tokom funkcionalne analize nego i kroz komentare i sugestije iznesene na sastancima, obukama itd. Ove pozitivne aspekte organizacijske kulture Ministarstva svakako treba čuvati i njegovati, jer oni predstavljaju čvrst osnov za uvođenje potrebnih promjena u oblasti nabavki i u drugim dijelovima Ministarstva.

## Funkcije podrške

### IT podrška

Ispitanici su kritični kada se radi o IT podršci koju dobijaju. Samo 30% smatra da postojeća IT rješenja omogućavaju brzo i efikasno vođenje radnih procesa, dok 57% navodi da su nezadovoljni postojećom IT infrastrukturom. Ne postoji specijalni softver. Prilično je jasno da je u takvoj situaciji od ključnog značaja da se sistem nabavke oslanja na efikasnu IT podršku. Kroz čitav proces javnih nabavki koriste se različiti obrasci i dokumenti, a protok ovih dokumenata između različitih radnih mjesta/osoba u tom procesu ključ je za postizanje krajnjeg rezultata. Svi koji su uključeni u taj proces treba da znaju kod koga je dokument trenutno i ko obavlja posao u utvrđenim rokovima. Ministarstvo bi trebalo razmotriti potrebu za ubrzavanjem postupka nabavke softvera kojim se osigurava efikasno upravljanje dokumentima.

### Fizički uslovi rada

#### Uredski prostor

Sektor za nabavku ima sve više problema sa smještajem ljudi i dokumenata u raspoložive uredske prostore. To se najbolje vidi na primjeru Odsjeka za ugovaranje, u kojem šest osoba radi u uredu koji nije veći od 30 kvadratnih metara. Stolovi su bukvalno pretrpani spisima i, osim što ne izgleda baš inspirativno za one koji tamo rade, takav nered garantira da će se pojaviti problemi s pronalaženjem dokumenata. *Nedovoljan uredski prostor svakako nije trivijalan problem.*



## 4. PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE

### 4.1 Opće preporuke

1. MO treba primjenjivati praksu delegiranja ovlasti (s ministrice na pomoćnike ministrice) kako bi se ubrzao i unaprijedio kvalitet procesa odlučivanja u oblasti nabavki i povećao nivo odgovornosti među rukovodiocima na najvišem nivou. Novi sistem odlučivanja treba biti transparentan, s ugrađenim odgovarajućim mehanizmima uzajamnih kontrola, kako bi se spriječilo neprimjereno ponašanje među nižerangiranim službenicima.

### 4.2 Specifične preporuke

1. Planiranje nabavke treba dodatno razviti. Obuka je neophodna za sve zaposlenike koji učestvuju u procesu planiranja. Potrebno je osmisliti metodologiju za istraživanje tržišta i redovno vršiti istraživanje tržišta.
2. Sektor za nabavku treba pribaviti zeleno svjetlo od ministrice da izvrši neophodnu internu preraspodjelu, kako bi se neusklađenost zahtjeva radnih mjesta, s jedne, i vještina dužnosnika, s druge strane, svela na najmanju moguću mjeru.
3. Rukovodioci treba da posvete posebnu pažnju identifikaciji i rješavanju problema koji se odnose na: 1) nemar na poslu, 2) nedostatak agilnosti u izvršenju zadataka i 3) nestručnost. Ovi problemi stoje na putu ostvarivanja boljih radnih rezultata Sektora za nabavku općenito i treba ih odmah početi rješavati.
4. Potrebno je reorganizirati Sektor za nabavku, kako bi njegova interna struktura mogla adekvatnije odgovoriti zadacima utvrđenim novim Zakonom o javnim nabavkama. Osim toga, potrebno je ojačati ključne funkcije koje između ostalog pokrivaju aktivnosti vezane za budžet (planiranje, analizu i izvještavanje) i pravne procjene. Sektor za nabavku treba nadograditi rezultate analize radnih mjesta (provedene 2014. godine) i napraviti

temeljit pregled uvedenih izmjena (uz mogućnost uvođenja dodatnih unapređenja).

5. Potrebno je osigurati veće učešće relevantnih stručnjaka iz Sektora u budućim postupcima zapošljavanja u Sektoru za nabavku. U komisijama za odabir treba učestvovati najmanje jedan stručnjak za nabavku.
6. Ocjenjivanje rada mora se zasnivati na čvrstim i realnim radnim ciljevima. Potrebno je osigurati dodatnu obuku za rukovodioce na temu utvrđivanja i ocjenjivanja individualnih radnih ciljeva.
7. Rukovodioci moraju biti svjesni većih organizacijskih ciljeva i vizije za MO. Izgradnja svijesti u tom smislu trebala bi biti jedan od ključnih prioriteta za ministricu i njene najbliže saradnike. Ministarstvo bi trebalo organizirati redovne seminare za izgradnju tima (*team-building*) za rukovodstvo. Problemima koji se pojave u Sektoru za nabavku treba se baviti relevantni rukovodilac, te ih prezentirati ministrici kako bi donijela odluku. Analiza bi trebala uključivati pregled: 1) uzroka problema; 2) mjera koje treba poduzeti za njihovo rješavanje (uključujući primijenjene sankcije) i 3) preporuka za sprečavanje pojave istih problema u budućnosti.
8. Donosioci odluka moraju blagovremeno dobiti dovoljan broj informacija. Što prije se mora izraditi sistem za upravljanje dokumentima, kako bi se omogućilo brzo i pouzdano praćenje kruženja dokumenata u Ministarstvu. Isto se odnosi i na softver za logistiku.
9. Odsjek za ugovaranje mora dobiti više uredskog prostora za rad.
10. Potrebno je izvršiti sveobuhvatnu analizu potreba za obukom u oblasti nabavki (na godišnjoj osnovi). Na osnovu te analize, potrebno je pripremiti godišnji plan obuka.



Neke od potreba za obukom koje su identificirane tokom projekta CIDS jesu:

- Identificiranje potreba za nabavkama u Ministarstvu;
- Izrada tehničkih specifikacija;
- Upravljanje ugovorima i
- Ocjenjivanje ponuda (za članove tenderskih komisija).

## ZAKLJUČCI

Funkcionalna analiza jasno je pokazala da je sposobnost MO da provodi blagovremene i ekonomski prihvatljive nabavke roba, usluga i radova ozbiljno kompromitirana. Najveći problem nije u zakonodavnom okviru, već u nedostatku efikasnog rukovođenja. Centralizirano odlučivanje, politizacija, nedostatak vodstva, nejasne odgovornosti, izbjegavanje rizika među rukovodnim osobljem na srednjem nivou, nedostatak saradnje među sektorima, nemar na nerukovodnom nivou i nevoljke istrage i sankcioniranje nerada slabe funkciju nabavki u Ministarstvu.

Međutim, iako ozbiljni, nabrojani problemi mogu se riješiti. Jedan od elemenata procesa promjena jeste sposobnost trenutnih rukovodilaca da se prestanu ponašati poput administratora i da se počnu ponašati kao rukovodioci. Ali ta se promjena neće desiti ako je ne pokrene i ne povede sama ministrica. Ohrabrujući znaci u 2016. (tj. blagovremeno usvajanje plana nabavke) pokazuju da su neki pozitivni procesi već počeli. Međutim, ako ne budu podržani sistematskim i temeljitim promjenama, ovi pozitivni znaci mogli bi brzo nestati.

Reprodukcija ove publikacije u cijelosti ili djelimično je dozvoljeno uz uvjet da se priznaju prava Centra za integritet u sektoru odbrane, Oslo, Norveška, i da se tako reproducirani tekst, djelimično ili u cijelosti, ne prodaje niti uključuje u izdanja koja se prodaju.





CENTRE FOR INTEGRITY  
IN THE DEFENCE SECTOR