

## MONITORING JAVNIH NABAVKI U BOSNI I HERCEGOVINI: GLAVNI AKTERI, PRILIKE I PREPREKE

**Autorice: Nermina Voloder i Tea Hadžiristić**

Zbog ekonomske i društvene važnosti javnih nabavki, ali i zbog rizika od korupcije, monitoring javnih nabavki naročito je važan. Međutim, sistem monitoringa javne nabavke u Bosni i Hercegovini tek je djelimično razvijen. Njegovo funkcioniranje ometa ograničen pristup relevantnim informacijama, nedostatak resursa kod ključnih javnih institucija u čijoj su nadležnosti zadaci monitoringa – Agencije za javnu nabavku i uredi za reviziju – te ograničeni kapaciteti organizacija civilnog društva za neovisni monitoring sistema javnih nabavki.

SAŽETAK

### 1. UVOD

Javna nabavka ima značajan udio u BDP-u svake zemlje – u prosjeku 15 do 30% – i u ukupnoj javnoj potrošnji,<sup>i</sup> te je njeno efikasno izvođenje za svaku državu važno pitanje. Javna nabavka je također oblast naročito sklona korupciji i prevarama,<sup>ii</sup> što ima direktne ekonomske efekte kao što su: skupa a nekvalitetna nabavka, nabavka roba, usluga i radova koja nije ekonomski opravdana ili zasnovana na stvarnim potrebama, te isporuka proizvoda koji stvaraju sigurnosne i druge rizike za stanovništvo.<sup>iii</sup> U Bosni i Hercegovini (u daljnjem tekstu: BiH), javne institucije na različitim nivoima vlasti također troše značajne svote za ugovore o javnoj nabavci.<sup>iv</sup>

Ekonomske i društvene značajke javnih nabavki, kao i rizik od korupcije<sup>v</sup>, čine monitoring javne nabavke naročito istaknutim u okviru poboljšanja efikasnosti i transparentnosti sistema. Naprimjer, u

Direktivi EU o javnoj nabavci, usvojenoj 2014. godine, kaže se da “države članice osiguravaju ispravnu primjenu ove Direktive učinkovitim, dostupnim i transparentnim mehanizmima”<sup>vi</sup>. U čl. 121, ista Direktiva propisuje monitoring kao ključni način stjecanja uvida u strukturne probleme nacionalnih politika javne nabavke, te objavljivanje rezultata monitoringa. Na državama članicama je da odluče koji vid monitoringa žele – *ex-post* zasnovane na uzorku ili sistematske *ex-ante* kontrole cjelokupnog sistema. Direktiva je nejasna u pogledu sankcija. Sugerira da se nepravilnosti uočene u sklopu monitoringa ne moraju nužno iznijeti pred sud, već samo da bi “trebalo biti moguće pokrenuti pitanje mogućih problema pri odgovarajućim tijelima.”<sup>vii</sup>

Prema Zakonu o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine, usvojenom 2014. godine, Agencija za javne nabavke (u daljnjem tekstu: AJN) i Ured za razmatranje žalbi



Ovaj projekt finansira  
Evropska unija.

Ova publikacija je urađena uz pomoć Evropske unije. Sadržaj ove publikacije isključiva je odgovornost Analitike - Centra za društvena istraživanja i ni u kom slučaju ne predstavlja stanovišta Evropske unije.

(u daljnjem tekstu: URŽ) imaju obavezu praćenja provedbe legislative o javnoj nabavci u BiH. Pored ta dva tijela, monitoringom javne nabavke se u BiH također bavi nekoliko drugih institucija, kao što su uredi za reviziju i organi unutarnje kontrole, te organizacije civilnog društva.

Ovaj *policy brief* nastoji dati procjenu trenutnog sistema javne nabavke u BiH, pregledati glavne funkcije, izazove i prepreke u procesima javne nabavke, kao i istražiti uloge različitih aktera u ovom polju, uključujući vladine institucije i nevladine organizacije.

S tim ciljem on daje pregled relevantnih koncepata i glavnih principa monitoringa javne nabavke. U svrhu analize trenutnog pravnog i institucionalnog okvira za monitoring u BiH, on konsultira nekoliko izvora, uključujući zakone i podzakonske akte koji reguliraju monitoring javne nabavke u BiH, izvještaje relevantnih institucija u ovom polju, te opservacije i komentare predstavnika javnih institucija i poslovnog sektora u BiH iznesene na stručnoj debati posvećenoj temi javne nabavke održanoj u maju 2016. Na kraju daje konkretne preporuke u smislu jačanja trenutnog sistema monitoringa javne nabavke.

## 2. MONITORING JAVNE NABAVKE: KONCEPT I NJEGOVA RELEVANTNOST

U *policy briefu* o monitoringu javne nabavke, koji su zajednički objavili OECD i inicijativa SIGMA (*EU Support for Improvement in Governance and Management*), kaže se da je uloga monitoringa procjena ispunjenosti ciljeva definiranih politikama.<sup>viii</sup> Monitoring ima preventivnu, edukativnu i disciplinarnu funkciju, a najčešće je u nadležnosti agencija za javnu nabavku, koje nadgledaju sistem javne nabavke. Međutim, istražni odbori, uredi za reviziju, civilno društvo i privatni sektor također imaju zaštitnu ulogu. Sistem

monitoringa služi kao kontrolni mehanizam koji poboljšava sistem javne nabavke i čini ga efikasnijim i transparentnijim. Na kraju procesa monitoringa, rezultati se mogu predati uredu tužitelja ili sudu na daljnje postupanje, što monitoring čini važnim alatom u detektiranju i procesiranju potencijalnih nepravilnosti i prestupa u javnoj nabavci.

Monitoring preuzima različite oblike, uključujući prikupljanje, analizu i diseminaciju podataka.<sup>ix</sup> S obzirom na visok udio javne nabavke u ukupnoj javnoj potrošnji, uvid kakav pruža monitoring može poslužiti ne samo kao izvor ključnih informacija za izradu politika već i povećati transparentnost sistema javne nabavke u cjelini. U tom smislu, monitoring treba potvrđivati i održavati međunarodno prihvaćene principe integriteta u javnoj nabavci, kao što su transparentnost, odgovornost, nediskriminacija, te ekonomičnost i efikasnost (tj. troškovna učinkovitost).<sup>x</sup> Kad se monitoring ponavlja, a rezultati porede s onima iz prethodnih godina, može se doći do važnih podataka o stanju sistema javne nabavke i o tome kako bi se sistem mogao poboljšati.

SIGMA identificira tri glavna tipa monitoringa:

- Revizija usklađenosti, koja ima za cilj osigurati ispravnu primjenu zakona i propisa o javnoj u proceduralnom smislu; nju najčešće provode agencije za javnu nabavku na državnom nivou.
- Evaluacija ili mjerenje učinka nastoji izmjeriti da li je sistem javne nabavke ispunio svoje ciljeve u smislu efikasnosti, efektivnosti, transparentnosti i ostalih zadanih kriterija u svim fazama procesa – od predtenderske faze do faze implementacije. To opet zahtijeva da analiza zadanih indikatora bude u stanju evaluirati proces nabavke. Kao takva, ona se može provesti na nivou cjelokupnog sistema, na nivou ugovornog tijela ili pojedinačnog ugovora.

- Monitoring usklađenosti s politikama nadgleda rezultate najavljenih ciljeva politika javnih institucija – naprimjer, u smislu konkretnih ciljeva kao što su okolišna ili društvena odgovornost.<sup>xi</sup>
- višestruke promjene narudžbe nakon potpisivanja ugovora,
- loš kvalitet roba, usluga ili radova.<sup>xv</sup>

Međutim, kako bi se takav monitoring uopće mogao provesti, mora biti ispunjen određeni broj preduvjeta, kao što su: konzistentnost ciljeva politika i sistema javne nabavke, što promatračima omogućuje poređenje rezultata s rezultatima prethodnih monitoringa; dostupnost pouzdanih podataka o javnoj nabavci<sup>xii</sup>; vještine i resursi relevantni za monitoring; zvanična podrška i ravnjanje vladinih institucija i institucija zaduženih za javnu nabavku, koja monitoring može učiniti lakšim i efektivnijim.<sup>xiii</sup>

Pored usklađenosti i učinka, konkretan fokus monitoringa – naročito kada ga provode vanjski faktori – može biti na otkrivanju prevare i korupcije. Naprimjer, identificiranje *znakova za uzbunu* jedan je od alata koji pomažu institucijama i organizacijama da ukažu na nepravilnosti, prevare, nepropisno upravljanje i korupciju u javnoj nabavci. Različiti izvori navode različite znakove za uzbunu u javnoj nabavci koje smatraju jakim pokazateljima nepravilnosti ili korupcije<sup>xiv</sup>. Naprimjer, prema Svjetskoj banci, najčešći znakovi koji ukazuju na korupciju u javnoj nabavci su:

- žalbe ponuditelja,
- “cjepkanje” ugovora u cilju izbjegavanja konkurencije,
- ponude slijede neobične obrasce – znak da su ponuditelji u dosluhu s ugovornim tijelom,
- očigledno “prenapuhani” posrednički honorari,
- sumnjivi ponuditelji (npr. nelegitimni entiteti),
- ne biraju se najniže ponude, što može ukazivati na namješten tender,
- ugovori se opetovano dodjeljuju istim izvođačima,
- mijenjanje uvjeta i vrijednosti ugovora,

### 3. GLAVNI AKTERI U MONITORINGU JAVNE NABAVKE

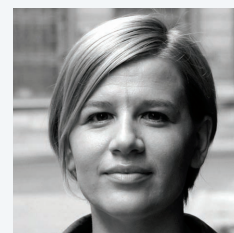
Mnogi različiti akteri, kao što su uredi za javnu nabavku, organi za razmatranje žalbi, zavodi za statistiku, ugovorna tijela, privredni subjekti, uredi za reviziju i nevladine organizacije mogu igrati određenu ulogu u monitoringu javne nabavke.<sup>xvi</sup> Tabela 1 pokazuje vrste mogućih aktera u monitoringu javne nabavke i njihove uloge.

### 4. MONITORING JAVNIH NABAVKI U BOSNI I HERCEGOVINI: GLAVNI AKTERI I NJIHOVE ULOGE

Sistem javnih nabavki u BiH regulira Zakon o javnim nabavkama iz 2014. godine, u sklopu šire reforme javnih nabavki i usklađivanja domaćeg zakonodavstva sa propisima EU (*acquis communautaire*). Ovaj zakon također definira mandate dviju institucija – Agencije za javne nabavke BiH i Ureda za razmatranje žalbi – odgovornih za praćenje implementacije zakona i podzakonskih akata. U ovom odjeljku analizira se uloga i praksa ovih institucija u monitoringu javnih nabavki, kao i uloga i praksa drugih aktera kao što su uredi za reviziju, interne kontrole i civilno društvo.

#### 4.1. Agencija za javne nabavke

Agencija za javne nabavke (u daljnjem tekstu: Agencija) je centralno administrativno tijelo za javne nabavke, čija je glavna uloga osigurati propisnu implementaciju zakona i podzakonskih akata u ovom polju.<sup>xvii</sup> S tim ciljem, Agencija je dobila mandat za određeni broj zadataka, uključujući pisanje zakona, priručnika, uputstava, standardnih obrazaca i modela implementacije javne nabavke, pružanje



Nermina Voloder magistrirala je 2013. godine na Evropskom regionalnom programu “Demokratija i ljudska prava u jugoistočnoj Evropi”, postdiplomskom studiju koji zajednički provode Univerzitet u Sarajevu i Univerzitet u Bolonji. Diplomirala je na Fakultetu političkih nauka u Sarajevu, na Odsjeku za novinarstvo. Od 2007. do 2012. godine radila je kao novinarka za nekoliko printanih i online medija u Bosni i Hercegovini. Od 2014. godine radi u Centru za društvena istraživanja - Analitika na poziciji projektnoga koordinatora i mlađeg istraživača. Njeni istraživački interesi uključuju pitanja transparentnosti, odgovornosti i dobrog upravljanja u javnim institucijama.

Tabela 1. *Mogući akteri u monitoringu javne nabavke*

Tip aktera	Uloga u monitoringu javne nabavke
Agencije za javnu nabavku (uredi, tijela)	Agencija za javnu nabavku je javno tijelo koje ugovorna tijela obično zaduže za nadgledanje usaglašenosti sa zakonom o javnoj nabavci. Agencije također mogu prikupljati i analizirati podatke o usaglašenosti s politikama i provoditi evaluacije učinka.
Organi za razmatranje žalbi	Organi za razmatranje žalbi ne vrše sistematski monitoring – njihova je uloga razmatranje žalbi ponuditelja vezano za navodne nepravilnosti u procesu nabavke. Međutim, odluke o žalbama moćan su alat za prepoznavanje kršenja zakona, potencijalnih slučajeva korupcije te trendova i događanja u sistemu javne nabavke.
Državni uredi za reviziju	Revizije državnih organa trebale bi ići dalje od pukih procjena finansijske tačnosti i usklađenosti sa zakonom te ispitati rad javnih institucija u smislu efektivnosti, efikasnosti i integriteta u upravljanju javnim fondovima.
Ugovorna tijela	Javne institucije također provode interne revizije i kontrole kako bi osigurale odgovornost i spriječile loše upravljanje javnim novcem. Interne kontrole služe kako bi se budžetski novac trošio u skladu s namjenama i stvarnim potrebama.
Zavodi za statistiku	Zavodi za statistiku prikupljaju podatke koji mogu biti od koristi u promatranju i identificiranju trendova u javnoj nabavci.
Privredni subjekti	Kompanije, i to naročito potencijalni ponuditelji ili izvođači na javnim tenderima, također igraju određenu ulogu u monitoringu, obično tako što podnose žalbe relevantnim organima za razmatranje žalbi.
Civilno društvo (nevladine organizacije, akademska zajednica, mediji, građani)	Organizacije civilnog društva mogu vršiti vanjsku kontrolu procesa javne nabavke. Monitoring vrše na razne načine, bilo kroz sporazume o integritetu (sporazumi o monitoringu između organizacija civilnog društva i ugovornih tijela), neovisni monitoring u režiji organizacija civilnog društva, uključivanje aktera iz civilnog društva u vladine postupke praćenja javne nabavke itd.

Izvori: SIGMA, "Monitoring of Public Procurement", Public Procurement Brief 27, OECD; Maxime Agator, "Overview of principles of monitoring and challenging public procurement contracts", Transparency International Anti-Corruption Helpdesk.

tehničke i savjetodavne pomoći učesnicima u javnoj nabavci, organiziranje obuke i razvijanje elektronskog sistema javne nabavke.

Jedan od glavnih zadataka Agencije je monitoring postupaka javne nabavke i prikupljanje, analiziranje i objavljivanje podataka o procedurama i ugovorima o javnoj nabavci.<sup>xviii</sup> Cilj monitoringa, kako ga definira Zakon o javnim nabavkama, jest edukacija učesnika u postupcima javne

nabavke i otklanjanje nepravilnosti uočeni u procesu monitoringa<sup>xix</sup>.

Agencija vrši monitoring na osnovu pravila i procedura definiranih Pravilnikom o monitoringu postupaka javnih nabavki, koji je usvojen 2008. a dopunjen 2010. Prema tom dokumentu, Agencija vrši monitoring zakonske usklađenosti postupaka javne nabavke<sup>xx</sup> koje vode ugovorna tijela u BiH. Aktuelni Pravilnik navodi sedam izvora informacija za monitoring:

- a. obavijesti vezane za postupke javne nabavke objavljene u *Službenom listu* i dnevnim novinama,
- b. izvještaje o postupku nabavke koje, u skladu sa zakonom, ugovorna tijela dostavljaju Agenciji,
- c. odluke Ureda za razmatranje žalbi,
- d. izvještaje Ureda za reviziju BiH,
- e. dopise koje ugovorna tijela i ponuditelji upućuju Agenciji,
- f. dopise od strane drugih nadležnih organa (inspekcije, policije, sudovi, tužiteljstva itd.),
- g. informacije iz medija.<sup>xxi</sup>

Na osnovu navedenih izvora, Agencija bira uzorak za monitoring po sljedećim kriterijima: procjena vrijednosti nabavke, težina nepravilnosti (tj. da li su prekršena pravila korištenja javnih fondova, konkurentskog nadmetanja, jednakog tretmana i transparentnosti), te eventualno postojanje veza trenutnog postupka nabavke s prethodnim postupcima, te ponavljanje nepravilnosti kod datog ugovornog tijela.<sup>xxii</sup> Također vrši monitoring na zahtjev ponuditelja ili drugih aktera u slučaju uočenih nepravilnosti.

Ukoliko Agencija u toku monitoringa pronađe nepravilnosti u postupku javne nabavke, odmah o tome izvještava ugovorno tijelo, koje ima obavezu postupiti u skladu s preporukama Agencije te otkloniti nepravilnost i uskladiti postupak sa zakonom. Ako ugovorno tijelo ne otkloni nepravilnosti, slučaj se prosljeđuje Uredu za reviziju. Rezultati monitoringa se objedinjuju i objavljuju u godišnjem izvještaju o monitoringu, koji se podnosi Vijeću ministara BiH. Agencija također priprema godišnji izvještaj o ugovorima o javnoj nabavci na osnovu izvještaja zaprimljenih od ugovornih tijela koja su sklopila ugovore.<sup>xxiii</sup>

Monitoring Agencije u znatnoj je mjeri pridonio unapređenju prakse javne nabavke u BiH<sup>xxiv</sup>, ali on također pokazuje manjkavosti u odnosu na mnoge aspekte monitoringa.

Monitoring Agencije se uglavnom zasniva na zakonskoj usklađenosti *postupaka javne nabavke*. Nedostaju određeni aspekti monitoringa koji bi omogućili širu procjenu *sistema javne nabavke*.<sup>xxv</sup> Drugim riječima, Agencija promatra potencijalne nepravilnosti u konkretnim postupcima javne nabavke, ali ne ukazuje na trendove koji bi bili relevantni za izradu politika.<sup>xxvi</sup> To je sprečava da postavlja ciljeve politika i nudi alternative postojećim praksama.<sup>xxvii</sup>

Kako trenutni sistem monitoringa ne stavlja akcent na mjerenje učinka, ne postoje unaprijed definirani indikatori utvrđeni u spomenutom Pravilniku ili u godišnjim izvještajima, a koji bi omogućili evaluaciju učinka na nivou sistema, ugovornog tijela ili pojedinačnog ugovora. Agencija stoga nije u mogućnosti ocijeniti u kojoj mjeri postupci javne nabavke odgovaraju načelima transparentnosti, nediskriminacije, poštenog konkurentskog nadmetanja i efikasnog korištenja javnog novca, kako propisuje Zakon o javnoj nabavci.<sup>xxviii</sup>

Jedan od razloga zbog kojih monitoring javne nabavke u BiH ne obavlja svoju funkciju u potpunosti jest nedostatak preduvjeta za uspješan monitoring.<sup>xxix</sup> Agencija često navodi nedostatak kadra kao glavni razlog izostanka šireg i detaljnijeg monitoringa sistema javne nabavke u BiH.<sup>xxx</sup> Prema informacijama Agencije, samo devet osoba u Agenciji obavlja cijeli niz zadataka, uključujući monitoring, izradu zakona i amandmana, kao i podzakonskih akata te predložaka dokumenata, sastavljanje godišnjih izvještaja o javnoj nabavci, pružanje tehničke i savjetodavne podrške zainteresiranim stranama u procesu javne nabavke i organiziranje obuke.<sup>xxxi</sup> Ograničene kapacitete Agencije dodatno umanjuje zabrana zapošljavanja novog kadra.<sup>xxxii</sup> Jačanje monitoringa nabavke koji vrši Agencija jedna je od preporuka Izvještaja Evropske unije o napretku BiH iz 2015. godine.<sup>xxxiii</sup> Izvještaj upozorava na to da je monitoring "ograničen, te ga treba ojačati i omogućiti mu da identificira potencijalne slabosti i nepravilnosti".<sup>xxxiv</sup>



Tea Hadžiristić je mlađi istraživač u Centru za društvena istraživanja Analitika. Magistrirala je međunarodne odnose na London School of Economics (LSE), a osnovne studije je završila u političkim naukama na Univerzitetu u Torontu. Piše i objavljuje radove na teme memorije i pomirenja, politike roda i politike na Balkanu.



Konkretno govoreći, Agencija je dosad pratila samo jednu fazu javne nabavke, a to je faza koja obuhvata objavu poziva na tender, evaluaciju ponuda i dodjelu ugovora. Predtenderska faza, u koju spada planiranje i izrada budžeta za javnu nabavku, kao i posttenderska faza, u kojoj se ugovori o javnoj nabavci implementiraju, nisu podložne monitoringu Agencije. Dakle, ne vrši se monitoring cjelokupnog postupka javne nabavke (predtenderska, tenderska i posttenderska faza).

Sveobuhvatniji monitoring je otežan usljed nedostupnosti podataka. Iako bi po zakonu ugovorna tijela trebala godišnje objavljivati planove nabavke za svaki pokrenuti postupak nabavke, ona nemaju obavezu objavljivati te planove na glavnom portalu za javne nabavke. SIGMA upozorava na to da je pristup informacijama o planovima nabavke ugovornih tijela u praksi otežan zbog nedostatka centralizirane baze planova nabavke.<sup>xxxv</sup> Isto tako, informacije o realizaciji ugovora o javnoj nabavci ne objavljuju se na portalu za javne nabavke, već se te informacije po zakonu objavljuju na internetskim stranicama preko 2.000 ugovornih tijela, što u značajnoj mjeri ograničava pristup.<sup>xxxvi</sup>

Nedostatak podataka također se ogleda u godišnjem izvještaju o dodjeli ugovora. Agencija se pouzdaje da će ugovorna tijela dostavljati izvještaje u svrhu monitoringa, što ona ne čine uvijek. Nadalje, u izvještaju o monitoringu Agencije iz 2014. godine kaže se da se veliki broj ugovornih tijela još uvijek nije registrirao u aplikaciji WisPPA, putem koje se šalju izvještaji o postupcima javne nabavke: godine 2014, oko 78% ugovornih tijela bilo je registrirano na WisPPA platformi, što je otežalo pribavljanje preciznih statističkih podataka o cjelokupnom procesu javne nabavke u BiH.<sup>xxxvii</sup>

Neki od nedostataka procesa monitoringa ispravljeni su u novom Pravilniku o monitoringu javne nabavke, koji je ažu-

riran u skladu s novim Zakonom o javnoj nabavci.<sup>xxxviii</sup> Novi Pravilnik uzima u obzir preporuke Evropske komisije iz Izvještaja o napretku BiH za 2015. godinu, kao i jedan izvještaj Centralne jedinice za internu reviziju institucija BiH pri Ministarstvu finansija. U potonjem se preporučuje da Agencija precizno definiše nadležnosti za pripremu, obradu i arhiviranje podataka vezanih za monitoring, da definiše proceduru prijavljivanja informacija, pravila vezana za dokumentiranje i izvještavanje o monitoringu, te da uspostavi sistematsko vođenje dokumentacije o svim činjenicama vezanim za monitoring, što bi analizu učinilo znatno lakšom.<sup>xxxix</sup>

Novi Pravilnik također ističe preventivnu i edukativnu funkciju Agencije i propisuje podnošenje godišnjeg izvještaja o najčešćim greškama i nepravilnostima zasnovanog na vlastitom izvještaju Agencije i izvještajima revizora, kao i ulogu u obučavanju ugovornih tijela u stvarima vezanim za javnu nabavku. U Pravilniku se predlaže formiranje grupe za monitoring pri Agenciji, što bi značilo otvaranje tri nove pozicije – vođa grupe, ekspert i pomoćnik – koja bi bila nadležna za sav monitoring javne nabavke. Na kraju, Pravilnik pruža osnov za sveobuhvatniji monitoring cijelog procesa javne nabavke, od faze planiranja do faze implementacije ugovora. Za razliku od prethodnog Pravilnika, novopredloženi uvodi planove javne nabavke i izvještaje o implementaciji ugovora kao nove izvore monitoringa. Međutim, monitoring predtenderske i posttenderske faze vrši se samo po zahtjevu ponuditelja, ugovornog tijela ili koje druge zainteresirane strane, kao što su mediji ili organizacije civilnog društva.<sup>xl</sup>

Iako novi Pravilnik predviđa važna poboljšanja prakse monitoringa, kao što su veći kapaciteti za monitoring pri Agenciji te novi izvori za monitoring, on još uvijek nije usvojen. Usljed toga, još uvijek se koristi stari Pravilnik o monitoringu iz 2008, koji je usvojen za praćenje starog i sada već zastarjelog Zakona o javnim nabavkama.

#### 4.2. Ured za razmatranje žalbi

Ured za razmatranje žalbi (u daljnjem tekstu: Ured) je neovisna institucija čiji je zadatak razmatranje žalbi učesnika u postupcima javne nabavke. Kako je navedeno ranije u ovom tekstu, tijela za razmatranje žalbi općenito ne igraju zapaženu ulogu u sistemu javne nabavke, već odlučuju o žalbama ponuditelja. No, žalbe ponuditelja i odluke Ureda po navedenim žalbama mogu pružiti dragocjene podatke o trenutnom stanju sistema javne nabavke. Na osnovu njih može se doći do vrijednih podataka o mogućim problemima vezanim za legislativu koja regulira javne nabavke ili implementaciju pravila o javnoj nabavci. Stoga je važno da se odluke tijela koja se bave javnom nabavkom objavljuju i čine dostupnim javnosti kako bi se promatrači javne nabavke mogli njima služiti. Ovo je naročito potrebno u BiH, gdje se bilježi zaprimanje velikog broja žalbi.<sup>xli</sup>

Organizacije civilnog društva često kritiziraju nedostatak transparentnosti u radu Ureda u BiH.<sup>xlii</sup> Ured je počeo objavljivati odluke po žalbama ponuditelja u decembru 2010. godine, ali je nedugo potom, u aprilu 2011, objavljivanje odluka obustavljeno zbog nedostatka finansijskih sredstava.<sup>xliii</sup> Nakon što je novim Zakonom o javnoj nabavci propisano obavezno objavljivanje, te potpisan Sporazum o saradnji između Ureda i Agencije, odluke po žalbama se ponovo objavljuju od januara 2015. godine na portalu za javnu nabavku.<sup>xliiv</sup> Međutim, objavljivanje odluka Ureda ponovo je obustavljeno 2016, što ne samo da umanjuje transparentnost procesa razmatranja žalbi, već predstavlja i direktno kršenje zakona.

#### 4.3. Uredi za reviziju

Revizije vrši Ured za reviziju institucija BiH, tijelo osnovano na državnom nivou, kao i uredi za reviziju Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Distrikta Brčko. Te institucije uglavnom nadgledaju finan-

sijsku usklađenost vladinih institucija, ali i revizije učinka, što bi teoretski trebala biti posljednja provjera cjelokupnog sistema javne nabavke. Međutim, Uredi za reviziju na državnom i na entitetskim nivoima primjenjuju "pristup zasnovan na riziku u sklopu godišnjih planova revizije jer su nivoi kadrovske popunjenosti ispod odobrenih minimuma, što za posljedicu ima smanjen obim obaveznih revizija".<sup>xlv</sup> U 2013. godini, uredi za reviziju ukupno su podnijeli 203 izvještaja, od čega se 195 odnosilo na finansijske nepravilnosti, uglavnom neefikasnost, pogodovanje u tenderskoj dokumentaciji, izostanak propisne evaluacije tendera, loše upravljanje ugovorom itd.<sup>xlvi</sup> Pored toga, uredi za reviziju suočavaju se s problemom niskog nivoa implementacije njihovih preporuka – naprimjer, 2013. godine usvojeno je samo 32% njihovih preporuka vezanih za razne nepravilnosti.<sup>xlvii</sup>

#### 4.4. Interne kontrole

Ugovorna tijela igraju ulogu u monitoringu javne nabavke putem internih kontrola i žalbenih procedura, koje imaju za cilj osigurati ispravno upravljanje javnim novcem. U Bosni i Hercegovini, nekoliko zakona nalaže uspostavu valjanog mehanizma interne kontrole u javnim institucijama.<sup>xlviii</sup> Međutim, interne kontrole u nekim javnim institucijama još uvijek nisu ustanovljene.<sup>xlix</sup> Ali čak i u slučajevima kad postoje mehanizmi interne kontrole, njihova uloga u monitoringu procesa javne nabavke je minorna<sup>1</sup> u pogledu nadgledanja implementacije ugovora o javnoj nabavci, usljed čega je sistem podložan raznim nepravilnostima koje se mogu pojaviti u posttenderskoj fazi (npr. nezakonite modifikacije originalnog ugovora, promjena cijena ili rokova za isporuku robe, odnosno završetak radova).

#### 4.5. Civilno društvo i drugi akteri

BiH ima relativno nizak nivo uključenosti organizacija civilnog društva u javne nabavke. Kada je u pitanju monitoring

javne nabavke u BiH, organizacije civilnog društva primarno se fokusiraju na monitoring korupcije u konkretnim postupcima javne nabavke<sup>ii</sup> te na prikupljanje i objavljivanje informacija o javnoj nabavci<sup>iii</sup>. Općenito govoreći, monitoring javne nabavke koji vrše organizacije civilnog društva projektnog je tipa, ograničen nedostatkom podataka, i općenito mu nedostaje zvanična državna podrška.

BiH nije poduzela konkretne korake da uključi civilno društvo u procese javne nabavke. Zanimljivo je da predloženi novi Pravilnik o monitoringu uvodi tri nova izvora informacija, ali izvještaji o monitoringu koje objavljuju organizacije civilnog društva nisu uzeti u obzir kao izvori informacija koje bi Agencija trebala uvažiti prilikom pravljenja vlastitih izvještaja.

Organizacije civilnog društva koje vrše monitoring javne nabavke u BiH jedinu podršku primaju putem projekata koje finansiraju međunarodni donatori. Te aktivnosti monitoringa često su kratkoročne, pokreću ih projekti i nisu adekvatno povezane sa zvaničnim sistemom monitoringa javne nabavke.

Učinak monitoringa javne nabavke koji vrše organizacije civilnog društva dodatno je ograničen teškoćama u dolaženju do relevantnih podataka i informacija. Kako je već objašnjeno, bespotrebno je teško doći do određenih vrsta informacija i podataka, usljed čega ti podaci ne budu objavljeni na centralnom portalu za javne nabavke, a često se ne nađu ni na internetskim stranicama pojedinačnih javnih institucija. Naprimjer, dobar dio javnog ugovaranja u BiH obavlja se bez obavještanja javnosti (ako je vrijednost posla ispod određenog praga), pa se podaci o tim ugovorima ne objavljuju.<sup>iiii</sup> Nadalje, Ured za razmatranje žalbi redovno propušta objaviti svoje odluke po žalbama. Tako ograničen pristup relevantnim informacijama značajno ograničava organizacije civilnog društva u praćenju sistema javne nabavke u zemlji.

Općenito uzevši, sposobnost organizacija civilnog društva da djeluju kao moćan vanjski mehanizam provjere odgovornosti u javnoj nabavci je ograničena, mada određene organizacije pokazuju potencijal da postanu aktivniji partneri u monitoringu javne nabavke na široj osnovi.

Osim organizacija civilnog društva, akteri iz privatnog sektora, tj. firme i ponuditelji koji učestvuju u procesima javne nabavke također mogu igrati određenu ulogu u monitoringu. Naprimjer, 2014. godine, firme su uložile 11 žalbi Agenciji, uglavnom vezano za pretjerano visoke administrativne troškove apliciranja na tendere, preširoke ili preuske tehničke specifikacije i druge nepravilnosti.<sup>iv</sup> Međutim, mnogi akteri iz privatnog sektora nisu motivirani da ulažu žalbe ili prijavljuju nepravilnosti zbog visokih troškova i percepcije da će posljedice izostati.<sup>v</sup>

## 5. ZAKLJUČAK I PREPORUKE

Sposobnost kako bosanskohercegovačkih državnih institucija tako i drugih organizacija da efikasno prate procese javne nabavke je ograničena. Može se reći da je u ovom trenutku polje monitoringa nekompletno i opterećeno brojnim problemima, koji onemogućuju i Agenciju i vanjske monitore u adekvatnom obavljanju svoje funkcije.

Agencija, koja bi trebala biti primarni akter u uspostavljanju funkcionalnog sistema monitoringa, opterećena je ograničenjima kao što su ograničeni kapaciteti za obavljanje monitoringa, fokus na zakonsku usklađenost u procesu monitoringa, nedostatak podataka i novih propisa koji bi pratili novi Zakon o javnim nabavkama.

Činjenica da se Ured za razmatranje žalbi ne pridržava zakona pa ne objavljuje redovno odluke po žalbama, kao i ograničeni kapaciteti Ureda za reviziju, dodatno podrivaju nastojanja na uspostavljanju efikasnog sistema monitoringa.



Glavna prepreka rigoroznijim vanjskim kontrolama koje bi vršile organizacije civilnog društva jesu ograničeni resursi koji ovise o *ad-hoc* donatorskoj podršci, nemogućnost pristupa podacima, ali i izostanak adekvatne podrške države i tijela nadležnih za javnu nabavku i uključenja u sistem monitoringa javne nabavke.

Dakle, potrebno je više političke i institucionalne podrške kako bi se ojačala uloga Agencije i kako bi organizacije civilnog društva i privatni sektor imali aktivniju ulogu u popunjavanju praznina koje ostavlja Agencija te u "pokrivanju" slijepih tačaka monitoringa.

Sa ciljem jačanja i širenja kapaciteta monitoringa sistema javne nabavke u BiH, preporučujemo sljedeće:

- *Novi Pravilnik o monitoringu treba usvojiti, ali i unijeti u njega odredbe koje stavljaju akcent na upotrebu izvještaja i nalaza organizacija civilnog društva u zvaničnim aktivnostima Agencije i njenim izvještajima o monitoringu.*
- *Novi Pravilnik također bi trebao uključivati usklađenost s politikama te mjerenje i evaluaciju učinka kao ciljeve monitoringa javne nabavke.*
- *Moraju se poduzeti svi neophodni koraci kako bi se omogućio lakši pristup informacijama i podacima neophodnim za efektivan monitoring. Tu, između ostalog, spada uvođenje obaveze objavljivanja svih planova javne nabavke i izvještaja o implementaciji ugovora na portalu za javnu nabavku, redovno objavljivanje odluka po žalbama Ureda za razmatranje žalbi, te obavezno objavljivanje obavijesti o dodjeli ugovora manje vrijednosti na portalu za javnu nabavku.*
- *Od najveće je moguće važnosti da institucije kao što su Agencija, Ured za razmatranje žalbi i uredi za reviziju, koje su stubovi sistema monitoringa javne nabavke, dobiju adekvatne resurse kako bi mogle funkcionirati kako treba. Korist od toga višestruko bi nadmašila troškove osiguravanja tih prijeko potrebnih resursa. To se naročito odnosi na kadrovsku popunu ureda za revizije, te osnivanje specijaliziranog tima za monitoring pri Agenciji.*
- *Potrebno je, u skladu s postojećim zakonima, uspostaviti interne kontrole u javnim institucijama u kojima ti mehanizmi ne postoje, te ojačati njihovu ulogu u monitoringu javne nabavke, naročito u posttenderskoj fazi, u kojoj se odvija implementacija ugovora.*
- *Na kraju, vlasti bi trebale naći način za organsku integraciju organizacija civilnog društva u sistem monitoringa javne nabavke. To bi moglo zahtijevati davanje bespovratnih sredstava i drugih vidova finansiranja organizacijama civilnog društva koje vrše monitoring javne nabavke.<sup>iv</sup> Takav bi korak omogućio robusniji sistem monitoringa, te bi osnažio organizacije civilnog društva koje vrše monitoring stalno, a ne od projekta do projekta. U druge moguće mjere spada veći akcent na uključenost organizacija civilnog društva u praćenje konkretnih ugovora o javnoj nabavci, naprimjer populariziranjem sporazuma o integritetu, tj. sporazuma o monitoringu između ugovornih tijela i organizacija civilnog društva.*

## (Endnotes)

- i United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Guidebook on anti-corruption in public procurement and the management of public finances* (Vienna: UNODC, 2013), str. 1. Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), *OECD Principles for Integrity in Public Procurement* (Paris: OECD, 2009), str. 9.
- ii Ase Berit Grodeland i Aadne Aasland, "Fighting corruption in public procurement in post-communist states: Obstacles and solutions", *Communist and Post-Communist Studies* 44 (2011), str. 17.
- iii UNODC, *Guidebook on anti-corruption in public procurement and the management of public finances*, str. 9. Voloder, Nermina. "Transparentnost javnih nabavki u Bosni i Hercegovini: između teorije i prakse" (Sarajevo: Analitika - Center for Social Research, 2015), str. 8.
- iv Vrijednost ugovora o javnim nabavkama u 2013. i 2014. godini iznosila je 2,7 milijardi BAM, a u 2012. 3,5 milijardi BAM. Agencija za javne nabavke BiH, Godišnji izvještaj o zaključenim ugovorima u postupcima javnih nabavki u 2013. godini (Mostar: Agencija za javne nabavke BiH, 2014), str. 15; Agencija za javne nabavke BiH, Godišnji izvještaj o zaključenim ugovorima u postupcima javnih nabavki u 2014. godini (Sarajevo: Agencija za javne nabavke BiH, 2015), str. 25.
- v Više u: United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Business, Corruption and Crime in the Western Balkans: The Impact of Bribery and Other Crime on Private Enterprise* (Beč: UNODC, 2013); Nermina Voloder, Mapiiranje ključnih prepreka za ravnopravno učesće privrednih subjekata u javnim nabavkama u Bosni i Hercegovini (Sarajevo: Analitika – Centre for Social Research, 2015).
- vi European Parliament and Council of the European Union, "Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC", *Official Journal of the European Union*, 28. 3. 2014. <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&from=EN>>, član 81.
- vii Ibid.
- viii Support for Improvement in Governance and Management (SIGMA), "Monitoring of Public Procurement" (Paris: SIGMA, 2013), str. 2. <[http://www.oecd-ilibrary.org/governance/monitoring-of-public-procurement\\_5js4vmn81lh-en](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/monitoring-of-public-procurement_5js4vmn81lh-en)>.
- ix Ibid., str. 2–3.
- x Maxime Agator, "Overview of principles of monitoring and challenging public procurement contracts", *Transparency International Anti-Corruption Helpdesk*, 2013, str. 4.
- xi Ibid., str. 5–9.
- xii Naprimjer, evaluacija učinka javne nabavke (koliko je efikasna, efektivna, poštena ili transparentna) može zahtijevati ogromne količine informacija, uključujući informacije o učestalosti (objavljenih) postupaka nabavke, novčanoj vrijednosti ugovora, učestalosti žalbi u odnosu na ukupan broj postupaka nabavke itd.
- xiii Support for Improvement in Governance and Management (SIGMA), "Monitoring of Public Procurement", Public Procurement Brief 27, str. 5. OECD. <[http://www.oecd-ilibrary.org/governance/monitoring-of-public-procurement\\_5js4vmn81lh-en](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/monitoring-of-public-procurement_5js4vmn81lh-en)>.
- xiv Vidjeti, naprimjer: Transparency International, Hungary K-Monitor Public Benefit Organization, PetaByte Nonprofit Research Ltd., "Red Flags Project: New Warning System for the Identification of Red Flags in Public Procurements", 2015. <http://www.redflags.eu/files/redflags-summary-en.pdf>; također vidjeti: PwC EU Services and Ecorys, "Public Procurement: costs we pay for corruption Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU", European Commission, 2013. <[https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/pwc\\_olaf\\_study\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/pwc_olaf_study_en.pdf)>.
- xv World Bank, "Most Common Red Flags of Fraud and Corruption in Procurement", <[http://siteresources.worldbank.org/EXTGOVANTICORR/Resources/3035863-1281627136986/Most\\_Common\\_Red\\_Flag.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTGOVANTICORR/Resources/3035863-1281627136986/Most_Common_Red_Flag.pdf)>
- xvi Support for Improvement in Governance and Management (SIGMA), "Monitoring of Public Procurement", Public Procurement Brief 27, OECD, str. 10–11.
- xvii Zakon o javnim nabavkama, član 92, stav 3.

- xviii Zakon o javnim nabavkama, član 92.
- xix Ibid.
- xx Agencija za javne nabavke BiH, "Pravilnik o monitoringu postupaka javnih nabavki", *Službeni glasnik* 48/08, član 2.
- xxi Ibid., članovi 8–11.
- xxii Ibid.
- xxiii Agencija za javne nabavke BiH, Godišnji izvještaj o zaključenim ugovorima u postupcima javnih nabavki u 2013. godini (Mostar: Public Procurement Agency of BiH, 2014); Agencija za javne nabavke BiH, Godišnji izvještaj o zaključenim ugovorima u postupcima javnih nabavki u 2013. godini (Sarajevo: Public Procurement Agency of BiH, 2015).
- xxix Prema riječima predstavika Agencije, u primjere učinka monitoringa na prakse javne nabavke ubraja se spuštanje cijene tenderske dokumentacije na minimum, eliminacija nekih diskriminatornih kriterija u pozivima na tender kao što je "prethodni rad s javnim tijelom", reference ponuditelja rijetko se koriste pri evaluaciji ponuda, čime se izbjegava mogućnost žalbe ponuditelja. Admir Ćebić, zamjenik direktora Agencije za javne nabavke, ekspertska debata na temu "Značaj i svrha monitoringa javnih nabavki u BiH", Mostar, 30. 5. 2016.
- xxv Support for Improvement in Governance and Management (SIGMA), "Monitoring of Public Procurement", Public Procurement Brief 27, OECD, str. 4–5. <[http://www.oecd-ilibrary.org/governance/monitoring-of-public-procurement\\_5js4vmn81lh-en](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/monitoring-of-public-procurement_5js4vmn81lh-en)>.
- xxvi Agencija za javne nabavke, Izvještaj o monitoringu postupaka javnih nabavki u 2013. godini (Sarajevo: Agencija za javne nabavke, 2014); Agencija za javne nabavke, Izvještaj o monitoringu postupaka javnih nabavki u 2014. godini (Sarajevo: Agencija za javne nabavke, 2015)
- xxvii Ibid.
- xxviii Zakon o javnim nabavkama, član 3.
- xxix Ekspertska debata na temu "Značaj i svrha monitoringa javnih nabavki u BiH", Mostar, 30. 5. 2016.
- xxx Ibid.
- xxxi Ibid.
- xxxii Ibid.
- xxxiii European Commission, "Commission Staff Working Document Bosnia and Herzegovina 2015 REPORT", 10. 11. 2015. <[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2015/20151110\\_report\\_bosnia\\_and\\_herzegovina.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_bosnia_and_herzegovina.pdf)>.
- xxxiv Ibid., str. 43.
- xxxv Support for Improvement in Governance and Management (SIGMA), "Baseline Measurement Report: The Principles of Public Administration, Bosnia and Herzegovina", OECD, april 2015. <<http://www.sigmaweb.org/publications/Baseline-Measurement-2015-BiH.pdf>>.
- xxxvi Nermina Voloder, "Transparentnost javnih nabavki u BiH: Između teorije i prakse" (Sarajevo: Analitika – Center for Social Research, 2015).
- xxxvii Agencija za javne nabavke, Izvještaj o monitoringu postupaka javnih nabavki u 2014. godini [Public Procurement Procedure Monitoring Report for 2014], 16. 7. 2015. <<https://www.javnenabavke.gov.ba/index.php?id=11izv&izv=28&jezik=bs>>.
- xxxviii Agencija za javne nabavke Bosne i Hercegovine, "Obrazloženje Pravilnika o monitoringu postupaka javnih nabavki" (23. 2. 2016. <<https://www.javnenabavke.gov.ba/index.php?id=03vij&vij=110&jezik=bs>>.
- xxxix Ibid.
- xl Agencija za javne nabavke Bosne i Hercegovine, "Nacrta Pravilnika o monitoringu postupaka javnih nabavki", 23. 2. 2016, član 2.
- xli Radi ilustracije, u 2013. godini, 10% objavljenih obavijesti bilo je predmet žalbi. SIGMA, "Baseline Measurement Report: The Principles of Public Administration, Bosnia and Herzegovina", OECD Library, april 2015. <<http://www.sigmaweb.org/publications/Baseline-Measurement-2015-BiH.pdf>>.
- xlii Transparency International BiH, *Monitoring implementacije Zakona o javnim nabavkama BiH* (Banja Luka: Transparency International BiH, 2012); Mervan Miraščija, *Analiza zakonskog okvira javnih nabavki – Bosna i Hercegovina* (Sarajevo: Fond otvoreno društvo, 2013).
- xliii Objašnjenje Ureda za razmatranje žalbi, Transparency International BiH, *Monitoring of the Implementation of the Law on Public Procurement of BiH*.
- xliv Ibid.
- xlv Ibid.
- xlvi Ibid.
- xlvii Support for Improvement in Governance and Management (SIGMA), "Baseline Measurement Report: The Principles of Public Administration, Bosnia and Herzegovina", OECD, april 2015. <<http://www.sigmaweb.org/publications/Baseline-Measurement-2015-BiH.pdf>>.

xlvi “Zakon o internoj reviziji institucija BiH” [Law on Internal Audit of Institutions of BiH], *Službeni list BiH* 27/08; “Zakon o internoj reviziji u javnom sektoru u Federaciji BiH” [Law on Internal Audit in the Public Sector in Federation of BiH], *Službeni list Federacije BiH* 47/08; “Zakon o internoj reviziji u javnom sektoru Republike Srpske” [Law on Internal Audit in the Public Sector of Republika Srpska], *Službeni list Republike Srpske* 17/08.

xlix Ured za revizije institucija BiH, Izvještaj za 2012; Ured za revizije institucija BiH, Izvještaj za 2013; Ured za revizije institucija BiH, Izvještaj za 2014.

l Ibid.

li Npr., neke organizacije članice antikorupcijske mreže organizacija civilnog društva u BiH ACCOUNT su direktno uključene u monitoring javne nabavke. Vidjeti, primjera radi, izvještaj: “Veliko istraživanje: Ko, kako i koliko krade na javnim nabavkama”, Account.ba, 29. 03. 2013. <<http://account.ba/novost/9672/veliko-istrazivanje-ko-kako-i-koliko-krade-na-javnim-nabavkama>>. Nadalje, Udruženje građana TENDER iz Banja Luke stavilo je sebi u zadatak monitoring javne nabave, i objavljivanje nalaza javnosti i nadležnim državnim organima zaduženim za inspekciju i provođenje zakona (vidjeti: *UG Tender*, <[www.tender.ba](http://www.tender.ba)>. Centar za Istraživačko Novinarstvo (CIN) kontinuirano provodi istraživačke projekte vezano za kon-

kretno postupke nabave. *Centar za zastupanje građanskih interesa* (CPI) obučio je mrežu lokalnih organizacija za sudjelovanje u monitoringu javne nabave, i održava portal *Gdje je lova*, koji objavljuje priče o javnoj nabavi (<[www.gdjejelova.ba](http://www.gdjejelova.ba)>).

lii CIN održava bazu podataka o javnoj nabavi koja trenutno sadrži podatke o 52.067 ugovora, preuzete iz Službenog lista BiH. baza dostupna na: <<http://www.cin.ba/javnenabavke/>>.

liii Voloder, Nermina. “Transparentnost javnih nabavki u BiH: Između teorije i prakse.” Sarajevo: *Analitika Center for Social Research*, 2015.

liv Agencija za javne nabave, “Izvještaj o monitoringu postupaka javnih nabavki u 2014. godini” [Public Procurement Procedure Monitoring Report for 2014], 16.07.2015. <<https://www.javnenabavke.gov.ba/index.php?id=11izv&izv=28&jezik=bs>>.

lv Voloder, Nermina. “Mapiranje ključnih prepreka za ravnopravno učešće privrednih subjekata u javnim nabavkama u Bosni i Hercegovini.” Sarajevo: *Analitika Center for Social Research*, 2015.

lvi Open Government Guide., “Commitments: Facilitate funding to support participation in public contracting”. <http://www.opengovguide.com/commitments/facilitate-funding-to-support-participation-in-public-contracting-2/>

Za više informacija kontaktirajte:

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

Copyright © 2016  
Analitika – Centar za društvena istraživanja,  
sva prava pridržana.

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

