



BALKAN TENDER WATCH

Javne nabavke – Kojim putem do povećanja integriteta ili zašto intervencije nemaju efekta?

Oktober 2018



*„Ova publikacija je izrađena uz finansijsku podršku Evropske unije.
Njen sadržaj je isključiva odgovornost koalicije Balkan Tender Watch (BTW) i nužno ne odražava stavove Evropske unije“*

Javne nabavke – Kojim putem do povećanja integriteta ili zašto intervencije nemaju efekta?

Uprkos dugogodišnjim i brojnim intervencijama u sistem javnih nabavki u Bosni i Hercegovini, ovaj sistem još uvijek odlikuje izrazito nepovjerenje aktera, niska transparentnost, mala konkurencija i sveprisutna korupcija. Pristup unapređenju javnih nabavki, bez obzira na to od koga dolaze prijedlozi i inicijative, odlikuje jedna konstanta, a to je nastojanje da se rezultati obezbijede reprodukcijom rješenja koja su se pokazala uspješnim u nekim drugim sistemima. Ovaj dokument nastoji ponuditi, svakako bez umanjavanja značaja dosadašnjih napora, nešto drugačiji pristup, pristup koji nastoji u većoj mjeri uzeti u obzir specifičnosti domaćeg konteksta.

1. Uvodna razmatranja

Javne nabavke su najznačajnija ekonomska aktivnost države, ali se istovremeno, s pravom, smatraju i ekonomskom aktivnošću najranjivijom na korupciju. U rijetko kojoj oblasti djelovanja vlada postoji toliki broj interakcija između različitih subjekata javnog i privatnog sektora i toliki broj mogućnosti da se značajan dio javnih resursa „skrene“ sa namijenjene putanje¹, uglavnom u privatne džepove.

Procjene su da se u Bosni i Hercegovini, kroz javne nabavke, na godišnjem nivou utroši između 2,5 i 3 milijarde konvertibilnih maraka². Ukoliko bi na ovaj iznos primijenili procjenu³ da u se Evropskoj uniji izgubi 13% budžeta za javne nabavke samo „zahvaljujući“ korupciji, jasno je zašto se korupcija i gubitak javnog novca pri nabavkama nastoje svesti na što je manju moguću mjeru. Svakako je da bi se procjena gubitaka u javnim nabavkama u Bosni i Hercegovini našla znatno iznad pomenutog procenta, pa se potreba

unapređenja javnih nabavki čini kudikamo izraženijom u domaćem kontekstu. Lijepo je samo i pomisliti za šta bi se tako sačuvan novac mogao iskoristiti.

Vlade nastoje urediti sistem javnih nabavki na način da isti, prije svega, obezbijedi najveću moguću protivvrijednost potrebnih roba, radova i usluga, za uloženi javni novac. Pristupi uređenju javnih nabavki se uglavnom svode na zasnivanje ovog sistema na principima dobrog upravljanja⁴, odnosno obezbjeđenja: transparentnosti postupaka javnih nabavki, prevencije zloupotreba, stvarne odgovornost funkcionera i službenika, efikasnog prava na žalbu i dr, s jedne strane, ali i efektivnosti i efikasnosti postupaka javnih nabavki, s druge.

2. Ukratko o domaćim intervencijama

Već dugo godina, u Bosni i Hercegovini su prisutne aktivnosti s cijem unapređenja javnih nabavki ka većem stepenu transparentnosti i odgovornosti, prevenciji zloupotreba i povećanju kvaliteta upravljanja

¹ https://read.oecd-ilibrary.org/governance/integrity-in-public-procurement_9789264027510-en#page1

² www.javnenabavke.gov.ba

³ Identifying and reducing corruption in public procurement in the EU (OLAF, 2013).

⁴ <http://www.oecd.org/gov/ethics/enhancingintegrityinpublicprocurementchecklist.htm>

javnim nabavkama. Ove aktivnosti su uglavnom inicirane od strane međunarodnih organizacija, ali i od domaće privrede, javnosti i organizacija civilnog društva, a možemo ih, više-manje, svrstati u tri zasebne oblasti:

1. Oblast unapređenja regulatornog okvira;
2. Oblast osnaživanja regulatornih institucija i institucija za nadzor i
3. Oblast unapređenja kapaciteta ugovornih organa i ponuđača.

Pojednostavljeno, kroz navedene aktivnosti se već godinama nastoji unaprijediti oblast javnih nabavki kroz proces harmonizacije regulatornog okvira u Bosni i Hercegovini sa odgovarajućim direktivama Evropske unije i drugim izvorima prava koji su relevantni za javne nabavke, zatim kroz izgradnju institucionalnog okvira⁵ za regulaciju i nadzor nad provođenjem javnih nabavki, te kroz konstantno jačanje organizacionih i ljudskih kapaciteta samih ugovornih organa, ali i osnaženje kapaciteta ponuđača da bolje koriste prilike koje se nude na tržištu javnih nabavki. Tako Izvještaj Evropske komisije za Bosnu i Hercegovinu za 2016. godinu posebno naglašava potrebu za daljim usaglašavanjem domaćeg regulatornog okvira sa *EU acquis*, dalje osnaženje nadzorne funkcije Agencije za javne nabavke, te uspostavljanje specijalizovanih funkcija za javne nabavke kod ugovornih organa. Slično tome, u Izvještaju o monitoringu za 2017. godinu⁶, OECD

SIGMA predlaže kratkoročne i srednjoročne prioritete koji se takođe odnose na izmjene i dopune Zakona o javnim nabavkama, usvajanje nedostajućih podzakonskih akata, jačanje kadrovskih i tehničkih kapaciteta Agencije za javne nabavke i Kancelarije za žalbe, te povećanje transparentnosti rada ovih institucija.

Uprkos opisanim naporima na unapređenju oblasti javnih nabavki, Bosna i Hercegovina već duže vrijeme tapka u mjestu. Iako izvještaji⁷ međunarodnih i drugih organizacija „svjedoče“ o sporom ali prisutnom napretku u ovoj oblasti, ipak se ne možemo otrgnuti utisku da napretka gotovo da i nema. Sistem javnih nabavki još uvijek karakterišu značajno prisustvo korupcije, izrazito nepovjerenje aktera, nezadovoljavajući nivo transparentnosti, nizak nivo konkurencije, otvoreno protežiranje pojedinih ponuđača kroz diskriminatoran pristup pri izradi tendera, odsustvo bilo kakve odgovornosti čak i kod utvrđenih nezakonitosti, te mnoge druge devijacije koje narušavaju integritet javnih nabavki u zaista velikoj mjeri⁸.

4. Zašto izostaje efekat?

U odgovoru na pitanje iz podnaslova možemo poći od nekih od karakterističnih pretpostavki za unapređenje integriteta u javnim nabavkama. Jedna od najizraženijih takvih pretpostavki⁹ jeste ta da se unapređenje sistema javnih nabavki, može obezbijediti

⁵ Naročito su se aktivnosti odnosile na Agenciju za javne nabavke Bosne i Hercegovine i Kancelariju za žalbe Bosne i Hercegovine, ali ne treba zanemariti ni napore za izgradnju kapaciteta službi za reviziju javnog sektora.

⁶ <http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-Bosnia-and-Herzegovina.pdf>

⁷ Npr. http://europa.ba/wp-content/uploads/2016/11/20161109_report_bosnia_and_herzegovina.pdf

⁸ Integritet ugovornih organa u javnim nabavkama – Dometi Ex Post monitoringa (EDA, 2018).

⁹ Ova pretpostavka je opšta i odnosi se na borbu protiv korupcije u svim sektorima.

primjenom, od vrha ka dole, različitih politika i modela koji su se pokazali uspješnim u drugim društvima/državama, dakle prostim prenošenjem¹⁰. Takva pretpostavka ne uzima u obzir okolnosti i kontekst u kojima treba biti testirana, odnosno specifičnosti okruženja u kojem, između ostalog, možda i ne postoji opšta sklonost ponašanja po zakonom propisanim pravilima¹¹.

Konkretnije, u segmentu javnih nabavki, to može izgledati ovako:

- Usklađivanjem regulatornog okvira javnih nabavki sa onim Evropske unije, stvorice se uslovi za poštovanje načela vrijednosti za novac, slobodne konkurencije, transparentnosti i jednakog tretmana ponuđača;
- Povećanjem transparentnosti procedura javnih nabavki, povećace se konkurencija u javnim nabavkama, a samim tim obezbijediti veća vrijednosti za javni novac;
- Povećanjem monitoringa javnih nabavki, npr. kroz jačanje institucija za monitoring, stvorice se uslovi za uvećanu detekciju nepravilnosti kao veoma važnu pretpostavku za uklanjanje istih,
- Poslovni subjekti/ponuđači su najzainteresovaniji akteri za unapređenje integriteta javnih nabavki, jer javne nabavke predstavljaju izuzetno izdašnu ekonomsku aktivnost vlada.

Nijedna od navedenih pretpostavki nije netačna, naprotiv. Problematično je međutim kakav je domet ovakog postavljanja problema? Da li ostvarenje ovih pretpostavki nužno dovodi do unapređenja sistema javnih nabavki?

Kao što je navedeno, većina nalaza i pretpostavki koje služe kreiranju mjera i aktivnosti za unapređenje javnih nabavki polazi od mehanizama koji djeluju u nekim, dosta uređenijim, pa i drugačijim sistemima nego što je domaći. Tako se pretpostavlja da će zakonska rješenja ovdje ostvariti isti efekat kao u drugim zemljama, ili da će se prostom vidljivošću javnih nabavki povećati broj podnesenih ponuda, odnosno konkurencija u javnim nabavkama. Praksa međutim pokazuje da te pretpostavke, iako nisu pogrešne, ne mogu u potpunosti obuhvatiti domaći kontekst, odnosno kompleksnost različitih aktera, odnosa, interesa i dr. Ovakav pristup, prihvaćen i podržan i od strane predstavnika međunarodnih organizacija i većine ekspertske zajednice, mnogo veću pažnju, čini se, poklanja tome koje bi to politike ili intervencije trebale izazvati pozitivne efekte, nego tome zašto predložene politike već godinama ne rade. Da ne rade, kada smo već kod toga, dovoljno je pregledati navode većine izvještaja o napretku u kojima se tvrdi kako se domaći regulatorni okvir nabavki značajno približio onom u EU. Uprkos ovakvim tvrdnjama, većina posmatrača se opet slaže da efekti takvog regulatornog okvira na zakonitost javnih nabavki, nisu ni blizu onim u EU. Domaći akteri očigledno pokazuju izrazitu žilavost i vještinu prilagođavanju novom regulatornom kontekstu. Dalje, iako je transparentnost od suštinske

¹⁰ <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017>

¹¹ <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017>

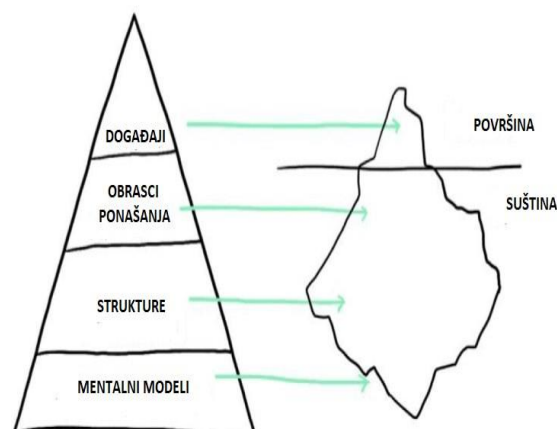
važnosti za javne nabavke, povećanje transparentnosti postupaka nabavki kroz posljednje izmjene propisa, nije dovelo do povećanja broja ponuda u tim, otvorenijim, postupcima, te je taj broj na nivou od svega 2,28 ponuda u postupcima za nabavku roba¹². Institucije za monitoring, kao alat detekcije nepravilnosti, svakako su veoma važne, ali pretpostavka jačanja tih institucija u domaćem kontekstu vrlo brzo biva oborena praksom „pranja ruku“ domaćih institucija od bilo kakvog povećanja aktivnosti i, što je posebno važno, odgovornosti. Na kraju, spremnost određenog dijela poslovne zajednice da i sama bude dio nezakonitih praksi javnih nabavki, te inertnost drugog procenta, znatno ograničava uspješnost predviđenih mjera i aktivnosti.

Gore opisani pristup ne možemo u potpunosti odbaciti, ali smatramo da intervencije u sistem javnih nabavki podrazumijevaju, prethodnu, dublju analizu samog tog sistema, obrazaca ponašanja učesnika, uzročno-posljedičnih veza i interakcija u tom sistemu.

5. *Sistemska pristup*

Oblast sistemskog razmišljanja može ponuditi argumentaciju drugačijeg pristupa. Sistemsko razmišljanje¹³ nam pomaže da problemu pristupimo na način da postavljamo pitanja kako različiti dijelovi nekog sistema (npr. sistema javnih nabavki) utiču jedan na drugi. Umjesto reagovanja na pojedine probleme koji se pojave, pažnju možemo usmjeriti na povezanost problema sa drugim dijelovima sistema, utvrđivanje karakterističnih obrazaca ponašanja, te utvrđivanje dubljih uzroka identifikovanih problema. Iz

ove škole razmišljanja možemo pozajmiti veoma često korišćenu metaforu ledenog brijega (*The Iceberg*). Kao što je poznato, samo mali dio ledenog brijega je vidljiv iznad površine vode. Ostatak se nalazi ispod, ali, u interakciji s drugim faktorima (npr. morske struje), dominantno utiče na ponašanje vidljivog dijela. Ovaj model omogućava vizuelizaciju i istraživanje i onih dijelova sistema koji nisu odmah vidljivi, ali presudno utiču na problem kojim se bavimo. Na ovaj način možemo uočiti različite nivoe unutar sistema, otkriti kako ti nivoi utiču jedan na drugog, te prilagoditi intervencije svakom od tih nivoa.



Jednostavniji primjer nivoa razmišljanja o sistemu javnih nabavki može izgledati ovako:

- **Događaji** – Ono što najčešće i prvo uočavamo. *Npr. vrlo uzak krug ponuđača se pojavljuje kao dobitnik ugovora kod određenih vrsta usluga;*
- **Obrazci ponašanja** – Slični događaji su primjetni tokom vremena u određenim okolnostima. *Npr. ponuđači iz navedenog kruga dobitnika ugovora nikada ne konkurišu jedan drugome (ili se pojavljuju kao jedini*

¹² OECD (2017) Monitoring Report: The Principles of Public Administration.

¹³ <https://nwei.org/iceberg/>

ponuđači, ili su dio konzorcijuma koji je jedini ponuđač);

- **Strukture** – Ono što omogućava prisutne obrasce ponašanja. *Npr. potpuna politizacija i zarobljenost cjelokupne javne sfere (ugovorni organi, institucije za monitoring i nadzor, tužilaštva i sl.) i sveprisutni partikularizam i klijentelizam, gdje ne postoji suštinska nezavisnost institucija u odnosu na političke partije/lidere;*
- **Mentalni modeli** – Dugo građeni i okolnostima uslovljeni stavovi, vjerovanja, moral, očekivanja (optimizam/pesimizam), prisutni u određenom društvu, a koji omogućavaju formiranje i djelovanje struktura. *Npr. prihvaćenost političke korupcije i partokratije kao neminovne, ili kao sinonima za snalažljivost, sposobnost i sl. (Homo corruptus).*

Kao što je navedeno u gornjem dijelu teksta, najznačajnije intervencije koje su do sada vršene u sistem javnih nabavki odnose se na unapređenje regulatornog okvira, izgradnju institucionalnih kapaciteta, te unapređenje vještina. Koristeći opisani model, sve ove intervencije možemo svrstati u intervencije u strukturu. Ovo samo po sebi i nije loše, jer dublje intervencije u sistem trebaju proizvesti i značajnije promjene. Ono što jeste loše je to što su intervencije zaobišle druge važne dijelove strukture, a

koji dominantno utiču na negativne pojave u javnim nabavkama. Grupe najodgovornije za korupciju u javnim nabavkama, bivaju najmanje, ako ikako, pogođene intervencijama. Ako bismo se poslužili igrom riječi, ma kako dobro dizajnirane **politike (eng. Policies)** bile, nije realno očekivati da će iste djelovati ukoliko nisu praćene i odgovarajućim stavovima **politike (en. Politics)**. Nedostatak političke volje je često korišćeno objašnjenje za neefektivnost politika koje se provode i ovaj argument u domaćem kontekstu djeluje uvjerljivo. Domaće političke elite (podržane od strane uticajnih poslovnih elita koje, gle čuda, veoma često pripadaju kategoriji ranije pomenutih dobitnika ugovora) nisu zainteresovane za provođenje politika, iz prostog razloga što bi tako mogle izgubiti privilegije koje posjeduju. Jedna od tako izgrađenih privilegija domaćih političkih elita jeste i potpuno **zarobljavanje**¹⁴ cjelokupne javne sfere i sposobnost usmjeravanja iste da djeluje u njihovom partikularom interesu i interesu s njima povezanih grupa. Ovakvo stanje onemogućava reforme jer ugovorni organi, institucije za monitoring, pa i ponuđači na tržištu ne mogu provoditi politike¹⁵ koje bi trebali da provode. Ovo je osnovni problem kod unapređenja sistema javnih nabavki. Institucije koje, u postojećoj regulatornoj i institucionalnoj strukturi, trebaju provoditi reforme, to ne mogu činiti jer u postojećoj političkoj strukturi nisu nezavisne od uticaja političkih i poslovnih elita koje se najviše koriste ovakvim sistemom javnih nabavki. Ova zarobljenost

¹⁴ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf (str. 3).

¹⁵ Bilo koji novi zakoni, ili reforme i izmjene postojećih zakona neće poboljšati bilo koji aspekt javne politike ukoliko ne postoje niti politička volja, niti unutrašnja nezavisnost i

mehanizmi provođenja neophodni za provođenje politika na svim nivoima – Valery Perry „A Cross-Cutting Survey of Corruption and Anti-Corruption Issues in Bosnia and Herzegovina: Overview, Challenges and Recommendations“ (2015).

sistema pospešuje i nastanak drugog problema, **klijentelizma**. Raspored privilegija i uticaja omogućava elitama koje uživaju privilegije razmjenu ulaska u javnu sferu (npr. ugovor o javnim nabavkama) za političku/izbornu podršku upravo tim elitama. Opisano stanje stvara začarani krug uticaja i podsticaja koji je veoma teško razbiti.

6. Umjesto zaključka

Transparentan i fer pristup ugovorima o javnim nabavkama omogućava ne samo obezbjeđenje veće vrijednosti za javni novac, već i povećanje kvaliteta usluga koje javni sektor pruža građanima i privredi. Pored toga, podstiče i konkurentnost na tržištu, jer stimuliše ponuđače da povećanje kvaliteta ili umanjenje cijene postižu kroz različite oblike inovacija i unapređenja.

Rizikujući ponavljanje nečega što je već navedeno u gornjem dijelu teksta, potrebno je naglasiti da unapređenje sistema javnih nabavki nikako ne podrazumijeva napuštanje i omalovažavanje do sada korišćenog pristupa reformama u ovoj oblasti (*top down*). Naprotiv, ovakav pristup je potrebno nastaviti, pa i intenzivirati. Unapređenje regulatornog i institucionalnog okvira (uključujući još veće korišćenje informacionih tehnologija), te unapređenje kapaciteta ugovornih organa i ponuđača, trebaju ostati visoko na listi prioriteta. Pored pomenutog međutim, primarno uzimajući u obzir domaći kontekst, a posebno opisane karakteristike zarobljenosti, klijentelizma, partokratije i sl, potrebno je predstaviti i novi pristup. Ovaj novi pristup posebno treba uzeti u obzir da predložene reforme neće proizvesti promjene ukoliko se na

ozbiljan način ne pozabave karakteristikama i kompleksnošću domaćeg sistema.

Ono što treba prethoditi definisanju intervencija prema *top down* pristupu najmanje obuhvata:

Bolje razumijevanje situacije – Sve zamišljene intervencije trebaju proizvesti odgovarajuće rezultate u ciljanom sistemu, odnosno sistemu javnih nabavki. Kako je struktura svih sistema takva da pretpostavlja postojanje pojedinih dijelova koji u međusobnoj interakciji čine jednu cjelinu, tako i pravilno dizajniranje intervencija podrazumijeva pravilno razumijevanje cjelokupnog sistema u koji se interveniše. Prevedeno na jezik javnih nabavki, ovo znači da intervencije ne mogu imati uspjeha ako obuhvataju samo pojedine aspekte (npr. bolji Zakon o javnim nabavkama), bez uzimanja u obzir drugih važnih dijelova (npr. povezanost političkih i poslovnih elita). Ovakav pristup omogućio bi bolje predviđenje reakcija aktera (gdje se i od koga očekuju najveći otpori), te prilagođavanje samih intervencija. Takođe, omogućio bi identifikaciju kritičnih tački, te dalje fokusiranje na tako identifikovane tačke. Posebno, ovakav pristup može olakšati provođenje reformi kroz usklađivanje sa interesima kritične grupe aktera (oni van opisanog kruga uticaja), a to su prije svega poslovna zajednica (njen najznačajniji dio), građani, organizacije civilnog društva i međunarodne organizacije.

Sve navedeno treba omogućiti razbijanje postojećih odnosa moći, koji čitav proces zapravo i održavaju zaključanim.

Novi pristup kompleksnim situacijama – Karakteristika postojećih pristupa unapređenju sistema

javni nabavki je da se, pogrešno, smatra da su uzročno-posljedične veze poznate i predvidive. Ovo je karakteristika očiglednih/uređenih sisteme ili domena, a javne nabavke to svakako nisu. Štaviše, zbog brojnosti, složenosti i nestabilnosti interakcija i nedostatka znanja i iskustva o njima, domaće javne nabavke su domen koji karakteriše izuzetna kompleksnost. Ovo treba biti polazna osnova u dizajniranju intervencija. U kompleksnim sistemima niko sa sigurnošću ne može tvrditi da će zamišljene intervencije proizvesti i zamišljene rezultate (iz tog razloga primjena najboljih ili dobrih praksi iz drugih

zemalja nema uspjeha). Prilikom intervencija u ove, kompleksne, sisteme, potrebno je izmijeniti postojeću paradigmu, te pri rješavanju problema pribjeći *bottom up* pristupu. Ovaj pristup podrazumijeva prethodnu, dublju, analizu konteksta, te izradu probnih intervencija u pažljivo izabranim/kritičnim tačkama, gdje je borba protiv korupcije izvodiva i gdje je uticaj na unapređenja najveći. Tek ukoliko se pokaže da intervencije ostvaruju zadovoljavajuće rezultate, može se pristupiti proširenju i primjeni istih u širem kontekstu (*scaling up*).

Aleksandar Draganić

Bojan Kovačević

Literatura:

- OECD (2007) Integrity in Public Procurement GOOD PRACTICE FROM A TO Z.
- OECD (2008) Enhancing Integrity in Public Procurement: A Checklist.
- Evropska komisija (2016) Izveštaj o Bosni i Hercegovini za 2016. godinu.
- OECD (2017) Monitoring Report: The Principles of Public Administration.
- Svjetska banka (2017) Governance and the Law.
- Mushtaq H. Khan. Corruption Spotlight. Background Note for the 2017 World Development Report.