



BALKAN TENDER WATCH

Monitoring javnih nabavki od strane civilnog društva u Bosni i Hercegovini – Kad „zakaže“ država

Oktobar 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“

Monitoring javnih nabavki od strane civilnog društva u Bosni i Hercegovini – Kad „zakaže“ država¹

Uvod

Monitoring javnih nabavki je svako sistematsko posmatranje sistema javnih nabavki koje se sprovodi na jedan koherentan način u cilju procjenjivanja kako sistem funkcioniše i kako se razvija tokom vremena i da bi se ustanovilo da li je postignuto željeno (ciljno) stanje koje su definisali kreatori politika. Trebalo bi praviti razliku između pojma monitoring, kako je definisan iznad, i metoda i postupaka koji se primjenjuju u cilju otkrivanja i otklanjanja kršenja pravila i propisa o javnim nabavkama (revizije, inspekcije, provjere usklađenosti). Premda je otkrivanje i suzbijanje povrede pravila o javnim nabavkama (putem procjene usklađenosti) instrument za postizanje ciljeva postavljenih za javne nabavke, monitoring je mnogo širi pojam koji se ne ograničava na procjenu pravne usklađenosti sa propisima. Informacije sakupljene putem monitoringa su korisne u svrhu razvijanja politika, određivanja vrijednosti za novac i izvlačenja zaključaka u vezi sa poštovanjem fundamentalnih načela javnih nabavki i ispunjavanja prethodno definisanih ciljeva. Rezultati monitoringa daju osnovu za pripremu redovnih izveštaja o funkcionisanju sistema nabavki i naročito za elaboraciju preporuka i prijedloga za dalji razvoj sistema nabavki u budućnosti.

EU zahtjevi po pitanju monitoringa



Direktiva o nabavkama u javnom sektoru² uvodi dodatne zahtjeve u vezi sa monitoringom rada sistema javnih nabavki. Član 83 Direktive zahtjeva od država članica da obezbjede da monitoring primjene pravila o javnim nabavkama vrše „jedno ili više tijela, organa ili struktura“ (tijela za monitoring). Tijela za monitoring moraju da budu ovlašćena da izvještavaju o „određenim kršenjima ili sistemskim problemima“ koje uoče. Ovi izvještaji mogu da budu izrađeni za izvještavanje „nacionalnih revizorskih tijela, sudova ili drugih odgovarajućih tijela ili struktura kao što su ombudsman, nacionalni parlamenti ili njihovi odbori“. Države članice stoga imaju izvjesno diskreciono pravo da odluče o najadekvatnijoj strukturi izvještavanja kada se uoče određena kršenja ili sistemski problemi, ali one moraju da dozvole tijelima za monitoring da izvještavaju o ovim pitanjima.

Rezultati aktivnosti monitoringa koje sprovode tijela za monitoring moraju biti dostupna na uvid javnosti. Rezultati takođe moraju da budu na raspolaganju Evropskoj komisiji. Član 83 propisuje zahtjeve u vezi sa redovnim prikupljanjem podataka i izvještavanjem Evropske komisije na svake tri godine. Izvještaj koji se podnosi Evropskoj komisiji mora da obuhvata informacije, po potrebi, o:

¹ Ovaj Media Brief je pripremljen u okviru projekta Balkantenderwatch

² “Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on Public Procurement and Repealing Directive 2004/18/EC,” Official Journal of the European Union L 94/65, 28.3. 2014., <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&from=EN>

- najčešćim uzrocima pogrešne primjene ili pravne nesigurnosti uključujući moguće strukturne probleme ili probleme koji se ponavljaju u primjeni pravila;
- nivou učestvovanja MSP;
- sprečavanju, utvrđivanju i adekvatnom izvještavanju o slučajevima prevare, korupcije, sukoba interesa i drugim ozbiljnim nepravilnostima”.

Monitoring sistema javnih nabavki od strane civilnog društva



Posljednjih godina organizacije civilnog društva širom svijeta imaju rastući značaj u kontroli postupaka javnih nabavki, kako bi se visoki troškovi korupcije, bilo da su izraženi monetarno ili na drugi način, smanjili, te kako bi se povećale šanse za ostvarivanje ekonomske, socijalne, ekološke i političke koristi od javnih nabavki.

Napredovanje koncepta e-uprave i posledično otvaranje vladinih podataka, pristupanje sve većeg broja zemalja Partnerstvu za otvorenu vlast³, čiji je segment Partnerstvo za otvoreno ugovaranje i druge aktuelne srodne aktivnosti i inicijative, dodatno stimulišu aktivnu participaciju civilnog

društva u kontroli mnogobrojnih postupaka javnih nabavki, za koju nadležna javna tijela često nemaju dovoljno kapaciteta. Pored toga, ovakve inicijative pomažu vraćanju povjerenja građana u javni sektor, jačaju tržište, podstičući aktivnu i pravičnu konkurenciju među kandidatima i ponuđačima, što u konačnici povećava vrijednost koju poreski obveznici svugdje u svijetu izdvajaju za javne nabavke.

Upravo se kroz temeljne principe Partnerstva za otvorenu vlast, mogu tumačiti naponi civilnog društva i drugih aktera za otvorenim ugovaranjem, bez obzira da li su nastali kao proizvod ove ili neke druge inicijative.

Princip jedan: povećanje vladine transparentnosti – proces otvorenog ugovaranja počinje kada vlade objave blagovremene, dostupne i informacije koje se mogu ponovno upotrebiti, a koje se odnose na sve faze procesa nabavke.

Princip dva: podrška civilnoj participaciji – objavljivanje podataka olakšava participaciju nevladinih organizacija, novinara, akademije i biznisa, koji koriste podatke za čitav niz različitih upotreba. To se, na primjer, odnosi na monitoring pružanja usluga, istraživačko novinarstvo u javnom interesu, istraživanja tržišta kako bi se istražili njegovi potencijali za nove mogućnosti.

³ Inicijativa je pokrenuta 2011. godine kao međunarodna platforma za domaće reformatore posvećene procesu otvaranja rada vlade, njenoj odgovornosti i osjetljivosti na potrebe građana. Bosna i Hercegovina je članica Partnerstva i trenutno radi na konsolidovanju Prvog akcionog plana, tj. kreiranju niza mjera koje planira ispuniti tokom narednog dvogodišnjeg perioda, a koje su komplementarne osnovnim principima Partnerstva.

Princip tri: promocija integriteta i odgovornosti u čitavom javnom sektoru. Činjenjem podataka dostupnim širom spektru vladinih korisnika, uključujući donosiocje odluka, administratore i regulatore, kvalitet njihovih funkcija, kao što su revizija i budžetiranje, se poboljšava.

Princip četiri: postići ove ciljeve upotrebom novih tehnologija – tehnologije, kada su ispravno razvijene, pomažu ovladavanju kompleksnim sistemima nabavki i pružaju veliki broj tehničkih informacija na dostupan i koristan način. Prethodno netransparentne informacije o nabavkama time postaju korisni podaci na osnovu kojih je moguće preduzimati različite aktivnosti – unapređenje društvene i ekonomske vrijednosti nabavki, razbijanje kartela i oligopola i druge reforme.

Za uspješno ostvarivanje svih drugih principa, ključan je upravo prvi koji se odnosi na povećanje transparentnosti podataka iz cijelog ciklusa javnih nabavki. Transparentnost omogućava zainteresovanim stranama da prate, revidiraju, komentarišu i utiču na procese i odluke, a također omogućava i da se oni koji donose odluke mogu smatrati odgovornim za iste. Transparentnost isto tako podrazumijeva i da su svi akteri u nekom velikom procesu javne nabavke u potpunosti obaviješteni i konsultovani o svim bitnim aspektima procesa.

Projekat „Da javne nabavke budu javne“

Izvanredan primjer društveno korisnog monitoringa postupaka javnih nabavki od strane organizacija civilnog društva u Bosni i Hercegovini predstavlja projekat „Da javne nabavke budu javne“. Projekat je pokrenut 2017. godine a provode ga Fond Otvoreno društvo BiH, Transparency International u BiH, EDA Razvojna agencija Banja Luka, Centar za istraživačko novinarstvo i Udruženje građana „Tender“, s osnovnim ciljem praćenja primjene Zakona o javnim nabavkama na relevantnom uzorku, kako bi se stvorio snažan osnov za zagovaranje pune transparentnosti postupaka javnih nabavki i to kroz cjelokupan ciklus nabavke.

Specifični cilj projekta je da se putem namjenski razvijene metodologije monitoringa procesa pripreme, raspisivanja tendera i ugovaranja, kroz posmatranje konkretnih javnih nabavki u realnom vremenu, korištenjem liste za provjeru (kreirane prilagođavanjem liste rizika integriteta javne nabavke iz OECD metodologije i kataloga dokumenata), izvrši rano otkrivanje i dokumentovanje nepravilnosti/zloupotreba u posmatranim nabavkama, te da se stvore odgovarajuće baze slučajeva sa svim karakterističnim detaljima, kao sadržaj za dalje djelovanje prema nadležnim institucijama i javnosti.

Projekat je fokusiran na tri vrste monitoringa:

1. **Monitoring integriteta ugovornih organa** iz aspekta javnih nabavki (radi se na osnovu agregiranih i pojedinačnih revizorskih izvještaja i sličnih podloga koje svjedoče o ponašanju organa u domenu javnih nabavki u prethodnom periodu, a služi utvrđivanju njihovih obrazaca ponašanja u pogledu javnih nabavki, olakšava prilagođavanje rizika iz OECD metodologije BH kontekstu i praksama);
2. **Monitoring procesa pripreme, raspisivanja tendera i ugovaranja** (prati konkretne javne nabavke u realnom vremenu, korištenjem liste za provjeru (sa uputstvom) kreirane uglavnom prilagođavanjem liste rizika integriteta javne nabavke iz OECD metodologije i kataloga dokumenata. Služi za rano otkrivanje nepravilnosti/zloupotreba u aktuelnim javnim nabavkama i kreiranje odgovarajuće baze slučajeva sa svim karakterističnim detaljima, kao sadržaj za javno i institucionalno reagovanje);
3. **Monitoring procesa implementacije ugovora** (prati implementaciju ugovora o javnim nabavkama u realnom vremenu, korištenjem istih alata, ali prilagođenih samoj implementaciji dodijeljenih ugovora. Služi za rano otkrivanje nepravilnosti/zloupotreba u implementaciji javnih nabavki i kreiranje odgovarajuće baze slučajeva sa svim karakterističnim detaljima, kao sadržaj za javno i institucionalno reagovanje, a može da posluži i za utvrđivanje obrazaca ponašanja ugovornih organa i pružalaca u postupcima javnih nabavki).

Rezultati monitoringa civilnog društva - izvod

Prema periodičnim monitoring izvještajima projekta Da javne nabavke budu javne, tokom 2017. i 2018. godine, ugovorni organi svih nivoa u Bosni i Hercegovini u značajnoj mjeri krše Zakon o javnim nabavkama. Postupanje mimo odredbi Zakona prisutno je u svim posmatranim fazama ciklusa nabavki, od planiranja do realizacije.

Ono što je primjetno komparacijom 2018. i 2017. godine je nešto veća transparentnost kada je u pitanju objavljivanje zakonski obaveznih dokumenata. Tako je od praćenih 173 ugovorna organa, aprila 2017. godine njih svega 98 imalo objavljene planove javnih nabavki na svojim internet stranicama, dok je aprila 2018. godine to učinilo 129 ugovorna organa. U pitanju je pozitivan trend.

Tenderska dokumentacija se, prema Uputstvu o dopunama uputstva o uslovima i načinu objavljivanja obavještenja i dostavljanja izvještaja u postupcima javnih nabavki u informacionom sistemu „e-nabavke“⁴, od 01.01.2018. u potpunosti objavljuje na Portalu javnih nabavki za sve postupke za koje je predviđeno objavljivanje obavještenja o nabavci, tako da se i u ovom smislu bilježe određeni pomaci.

Kada je u pitanju objavljivanje obavještenja o dodjeli ugovora ili odluka o dodjeli ugovora (koja se za postupak konkurentskog zahtjeva objavljuje na internet stranici ugovornog organa), ugovorni organi nisu toliko ažurni, naročito po pitanju objavljivanja na njihovim internet stranicama. Pozitivan pomak je i da je Agencija za javne nabavke kao administrator Portala, od 01.12.2017. godine otvorila izvještaje za postupke male vrijednosti, što je u znatnoj mjeri unaprijedilo mogućnost praćenja zakonitosti ovih postupaka. Uvidom u ove podatke, primjetne su prakse najfrekventnijeg korištenja direktnog sporazuma, čak i za isti predmet nabavki, što znači da se nabavke i dalje „cijepaju“ kako bi se izbjegli transparentniji postupci.

Postupanja ugovornih organa po zakonima o slobodi pristupa informacijama, ne prate dovoljno pozitivne trendove objavljivanja informacija na Portalu. Tako je tim istraživača u periodu 01.01. – 30.09.2018. podnio ukupno 188 zahtjeva za slobodan pristup informacijama ugovornim organima različitih nivoa.⁵ Od toga, podneseno je:

- 133 zahtjeva za dostavom informacija za dalje praćenje odabranih postupaka javnih nabavki
- 52 zahtjeva za dostavom plana javnih nabavki i
- 3 zahtjeva za dostavom Tenderske dokumentacije.

Zbog neblagovremenog postupanja ugovornih organa, u istom periodu je podneseno 74 urgencije, i to:

- 52 za dostavom informacija za dalje praćenje odabranih postupaka javnih nabavki, i
- 22 za dostavom plana javnih nabavki

Kako određeni broj ugovornih organa nije postupao ni o dostavljenim urgencijama, podneseno je takođe:

- 17 žalbi zbog ćutanja uprave,
- 13 žalbi/prigovora,
- 10 zahtjeva za vršenjem inspeksijskog nadzora,

⁴ Uputstvo o dopunama uputstva o o uslovima i načinu objavljivanja obavještenja i dostavljanja izvještaja u postupcima javnih nabavki u informacionom sistemu „e-nabavke“, Službeni Glasnik BiH br. 53/15

⁵ Periodični monitoring izvještaji projekta Da javne nabavke budu javne

Media brief

- 4 zahtjeva za dostavom upravnog akta.

U navedenom periodu, poslate su i dvije prijave Ombudsmanu za ljudska prava, koji ima mandat da izdaje preporuke o pravilnom provođenju zakona o slobodi pristupa informacijama.

Od 01.01.2018. do 30.09. 2018. godine podneto je 18 prijava AJN, najčešće zbog nepravilne primjene:

- člana 87. ZJN - vrste postupka za dodjelu ugovora male vrijednosti i
- člana 56. stav 1) i 2) i član 88. stav 3) – kratkih rokova za dostavu ponuda u slučaju konkurentskog zahtjeva.

Umjesto zaključka



Uspostavljanje sistema monitoringa javnih nabavki monitoring zahtjeva određene ljudske resurse za njegovo provođenje, odnosno da se dovoljan broj osoba bavi ovim pitanjem te da osoblje koje se bavi aktivnostima monitoringa posjeduje dobre analitičke vještine i vještine izvještavanja. Nažalost, trenutno kapaciteti AJN za poslove monitoringa su jako skromni te je neophodno dalje jačanje ove funkcije. Upravo su zato značajni iskoraci koje u ovoj oblasti čini civilno društvo u Bosni i Hercegovini. Civilno društvo je akter koji uglavnom vrši eksterni monitoring procesa i postupaka javnih nabavki. Monitoring se može vršiti

na razne načine, bilo kroz sporazume o integritetu (sporazumi o monitoringu između organizacija civilnog društva i ugovornih organa), nezavisni monitoring na inicijativu organizacija civilnog društva, uključivanje aktera iz civilnog društva u vladine postupke praćenja javne nabavke, itd. Interesantno je da institucije vlasti BiH još uvijek nisu preduzele konkretne korake da uključi civilno društvo u procese javnih nabavki. Zanimljivo je svakako i da su Pravilnikom o monitoringu uvedena 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.