

ANTI-KORUPCIJSKA MREŽA ORGANIZACIJA CIVILNOG DRUŠTVA-ACCOUNT

Monitoring provedbe direktnih sporazuma u procesima javnih nabavki BiH

Objavlivanje ovog izvještaja omogućeno je uz izdašnu pomoć američkog naroda putem Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID). Sadržaj predstavlja odgovornost udruženja CRMA i INFOHOUSE i ne odražava nužno mišljenje USAID-a niti Vlade Sjedinjenih Američkih Država.

Uvod

U aprilu 2014.godine Bosna i Hercegovina je usvojila novi **Zakon o javnim nabavkama BiH (ZJNBiH)** , koji je stupio na snagu u novembru iste godine. Cilj zakona je smanjiti birokratizaciju i moguće zloupotrebe u postupku javnih nabavki, te unaprijediti ostvarenje osnovnih principa dobrog upravljanja sistemom javnih nabavki, poput principa transparentnosti, najbolje vrijednosti za novac, nediskriminacije i konkurencije. Međutim, ZJNBiH u određenim bitnim segmentima još uvijek nije ponudio odredbe o transparentnosti koje bi sasvim bile u skladu sa osnovnim principima, međunarodnim standardima i dobrim praksama transparentnosti javnih nabavki u BiH.

Kada su u pitanju procesi javnih nabavki u BiH vrlo često se dešava da provedene nabavke znatno odstupaju od planiranih, i to na način da ugovorni organi u planovima javnih nabavki imaju određeni broj planiranih nabavki, a kasnije se ustanovi da je broj provedenih nabavki daleko veći od planiranog. To je uočljivo i vrlo često se primjećuje kod primjene **direktnog sporazuma** pri procesima javnog nabavljanja.

Direktni sporazum je vrsta postupka u kojem se ne objavljuje javni poziv na koji se može prijaviti bilo koji ponuđač, već se ugovor dodjeljuje nakon što ugovorni organ pismeno zatraži od jednog ili više ponuđača da dostavi svoju ponudu, na osnovu čega odlučuje o prihvatanju takve ponude. Iz samog zakona vidimo da je sistem transparentnog poslovanja i princip konkurencije ugrožen jer je omogućio apsolutnu slobodu ugovornim organima da provode po sopstvenoj želji postupke javnih nabavki sa određenim ponuđačima.

Ova vrsta postupka se provodi za vrijednosti nabavke do 6.000 KM, i direktni sporazum predstavlja javnu nabavku sa vrlo ograničenim stepenom transparentnosti, a samim tim ovaj postupak pri procesima javnih nabavki u BiH je veoma podložan koruptivnim radnjama.

Monitoring provedbe direktnih sporazuma u procesima javnih nabavki u BiH realizovalo je UG Justicia, u saradnji sa UG KAM u okviru projekta Antikorupcijska mreža organizacija civilnog društva u BiH- ACCOUNT. Aktivnost je realizovana u periodu januar-april 2019.godine.

Monitoring

Fokus monitoringa se odnosio na monitoring provedbe direktnih sporazuma pri procesima javnih nabavki u BiH od strane ugovornih organa, kao i na transparentnost provdbe ovakve vrste postupka, broj istih te uticaj direktnih sporazuma na sistem javnih nabavki u Bosni i Hercegovini.

Monitoring je bio usmjeren na ukupno 400 ugovornih organa – 100 ugovornih organa u prvoj fazi i 300 ugovornih organa u drugoj fazi.

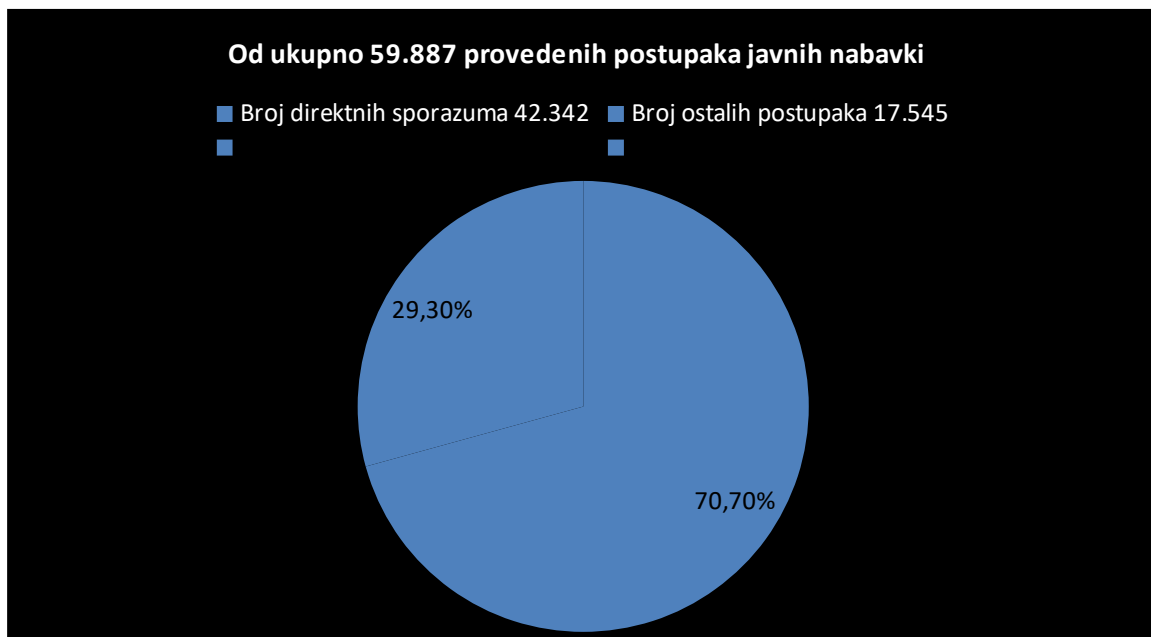
I faza monitoringa

Za prvih 100 ugovornih organa rađen je monitoring sa namjerom da se utvrdi koliko su ovi ugovorni organi u periodu **od 27.11.2014. (početak rada elektronskog sistema javnih nabavki u BiH) do 1.2.2019. godine** sklopili direktnih sporazuma sa ponuđačima, i koliki je taj zbir u odnosu na druge postupke, kao i novčane vrijednosti istih.

Izvor podataka je sa „ **Centralnog portala za javne nabavke u BiH** „ www.ejn.gov.ba.

Za navedeni period, monitorisanih 100 ugovornih organa provelo je ukupno 59.887 postupaka javnih nabavki , od kojih je 42.342 postupaka (71%) provedeno kroz direktne sporazume, tj.slobodan izbor ponuđača.

Tek 17.545 provedenih postupaka spada na sve ostale postupke, kao što su ograničeni postupak, konkurentski zahtjev, otvoreni postupak i pregovarački postupak.



Br.Ugovornih Organa	Period	Ukupno svih sporazuma	Ukupno direktnih sporazuma	Ukupno svih ostalih sporazuma
100	od 27.11.2014. do 1.2.2019.	59.887	42.342	17.545
Novčana vrijednost		547.467.848,32 KM	30.374.345,14 KM	517.093.503,18 KM

Uzimajući u obzir ključne parametre monitoringa : ukupnu vrijednost provedenih direktnih sporazuma - 30.374.345,14 KM ; vremenski period - 50 mjeseci (27.11.2014. – 1.2.2019.), broj monitorisanih ugovornih organa – 100; **dolazi se do procjene o mjesečnoj javnoj potrošnji 607.486,90 KM kroz direktne sporazume.**

Ako se uzme podatak da u Bosni i Hercegovini postoji preko 2.600 ugovornih organa, onda nam ti pokazatelji jasno ukazuju na indiciju enormno visoke potrošnje javnog novca kroz direktne sporazume između ugovornih organa i ponuđača.

II faza monitoringa

Druga faza monitoringa se odnosila na pregled 300 ugovornih organa sa namjerom utvrđivanja i načina provedbe direktnog sporazuma između ugovornih organa i ponuđača.

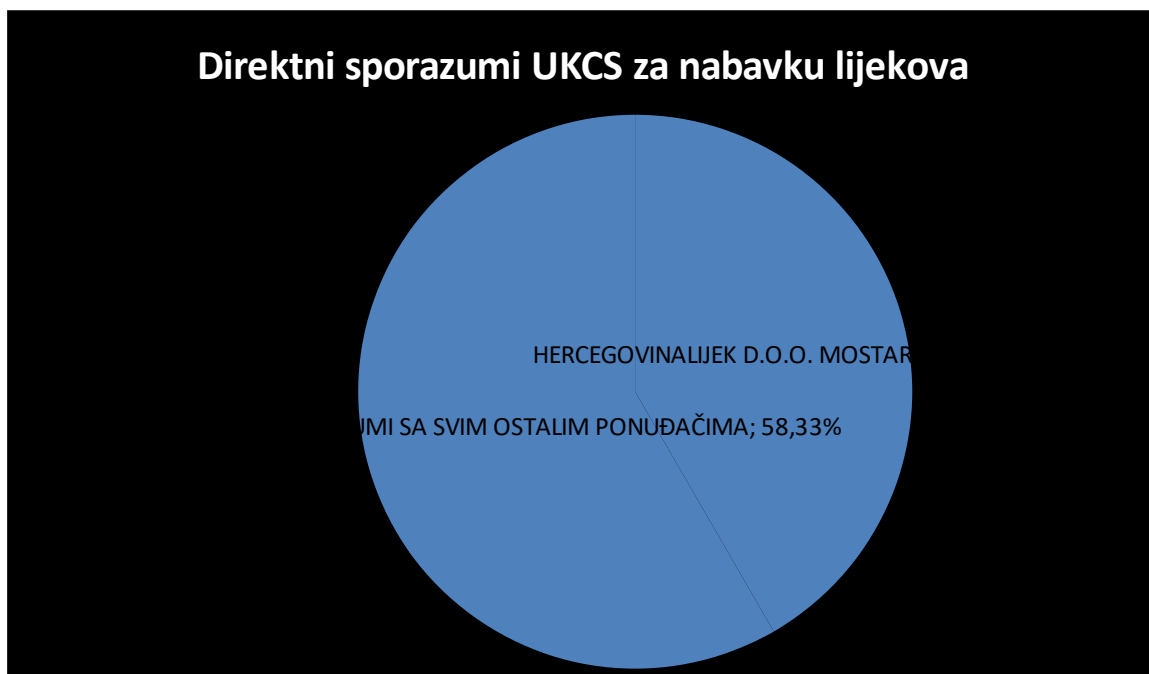
Kod svih 300 monitorisanih ugovornih organa uočeno je da postoji jedan od oblika netransparentnog poslovanja kada su u pitanju direktni sporazumi, a to je „ favorizacija određenih ponuđača“.

Ukupno 2.600 ugovornih organa,sa svih nivoa vlasti, koji djeluju u procesima javnih nabavki BiH imaju na raspolaganju preko 10.000 pravnih lica ili ponuđača pri procesima nabavljanja roba,usluga ili radova. Međutim jasno je vidljivo da određeni ugovorni organi iz godine u godinu uvijek svoje nabavke nižih vrijednosti,gdje spada i direktni sporazum, dodjeljuju određenim ponuđačima, bilo da su u pitanju nabavke roba,usluga ili radova.

I pored velikog izbora ponuđača ,ugovorni organi favoriziraju uglavnom sebi bliske i interesno, teritorijalno povezane ponuđače kršeći principe transparentnosti , i uslove za fer i jednaku konkurenciju, što je preduslov za odgovornu javnu potrošnju i za uštede u javnom sektoru.

Uzmimo za primjer ugovorni organ **Univerzitetski klinički centar Sarajevo – UKCS** koji je u periodu **od 27.11.2014. do 1.2.2019. godine proveo 252 direktna sporazuma pri nabavci lijekova, a od ta 252 direktna sporazuma za nabavku lijekova 105 (42%) direktnih sporazuma je provedeno sa ponuđačem HERCEGOVINALIJEK D.O.O. MOSTAR.**

Direktni sporazumi UKCS za nabavku lijekova



Druga primjetna stvar kada su u pitanju provođenje direktnih sporazuma od strane ugovornih organa i ponuđača u BiH jeste „razbijanje većih nabavki na manje“, s ciljem da nabavke većih vrijednosti podijele na nabavke manjih vrijednosti, u ovom slučaju na nabavke do 6.000 KM, kako bi nabavka podlegla pod proces direktnog sporazuma, omogućivši na taj način ugovornim organima da slobodnom voljom biraju ponuđače.

Takođe je primjetno da se ugovorni organi pri „razbijanju velike nabavke na više manjih“ koriste metodom izmjene naziva predmeta ugovora javne nabavke. Naime, nabavka veće vrijednosti se „razbija“ na dvije ili više manjih nabavki, kojima se daje drugačiji naziv predmeta ugovora, tako da se te male nabavke ne mogu međusobno povezati na način da je u pitanju nabavka istih roba, usluga ili radova.

Ugovorni organ	Direktni sporazum	Ponuđač
ELEKTROPRENOS - ELEKTROPRIJENOS BIH A.D. BANJA LUKA - OPERATIVNO PODRUČJE MOSTAR	2603-8-1-156/18 Direktni sporazum JN-IS-08--16-6000-05/18 - Nabava aktivne opreme za IT mrežu u upravnoj zgradi Raštani	NET D.O.O. INFORMATIČKI INŽENJERING (4227037650004) 5.152,50 KM 22.05.2018.
	2603-8-1-157/18 Direktni sporazum JN-IS-08-15-6000-05/18 - Nabava kabela i kanalice za rekonstrukciju IT mreže u upravnoj zgradi u Raštanima	NET D.O.O. INFORMATIČKI INŽENJERING (4227037650004) 5.081,00 KM 22.05.2018.

U ovom slučaju je jasno prikazano kako se i malom izmjenom samog naziva predmeta nabavke ista može podijeliti na dvije, a samim tim i dobiti mogućnost sklapanja dva direktna postupka sa istim ponuđačem, iako se u ovom slučaju nabavka mogla provesti nekim drugim transparentnijim postupkom.

Ova primjena netransparentnog poslovanja je primjetna u nabavkama kancelariskog materijala, i u nabavkama roba i usluga iz IT sektora. Tu su takođe zastupljeni sektori zdravstva kroz nabavku razne medicinske opreme, tehnički sektori i slična područja gdje je teško po samom nazivu predmeta ugovora definisati o kakvoj se precizno robi, usluzi ili radovima uopšte radi.

Ovakva praksa posebno zabrinjava jer implicira da se kreira već u godišnjem planu javnih nabavki te se da pretpostaviti da se radi u dugoročnoj i precizno osmišljenoj strategiji koja svjesno vodi ka ostvarivanju što više direktnih sporazuma, jer na taj način ugovorni organi imaju potpunu slobodu nabavljanja roba, usluga ili radova od ponuđača po slobodnom izboru.

Sve navedene nepravilnosti koje su u suprotnosti sa transparentnim odredbama poslovanja u procesima javnih nabavki BiH koje smo uočili u toku monitoringa su jasno vidljive na centralnom portalu za javne nabavke u BiH- www.ejn.gov.ba.

Agencija za javne nabavke BiH pušta u rad 04.12.2017. godine otvorene podatke (open data) o dodjeljenim ugovorima u postupcima javnih nabavki koji za cilj imaju unaprijeđenje transparentnosti i integritet u javnim nabavkama BiH.

Na javnom dijelu Portala javnih nabavki u BiH za sve ugovorne organe u Bosni i Hercegovini mogu se ostvariti javni uvid u podatke o dodijeljenim ugovorima po svim vrstama postupaka uključujući dodjelu ugovora u nabavkama male vrijednosti gdje spada i direktni sporazum.

Problematika

Kada su u pitanju „ direktni sporazumi“ pri procesima javnih nabavki u BiH i zloupotreba ovih postupaka od strane ugovornih organa problematika leži u samom zakonu o javnim nabavkama BiH.

Trenutna zakonska odredba da ugovorni organi nisu dužni provoditi direktni postupak javne nabavke putem tendera omogućava ugovornim organima da provode nabavke na netransparentan način s ciljem ostvarivanja vlastite koristi na način da imaju apsolutnu slobodu birati ponuđače po svom izboru za nabavke određenih roba, usluga ili radova. Ovakav zakonski propust ugrožava transparentnost i omogućava ugovornim organima prostor za zloupotrebe i koruptivne radnje pri procesima javnih nabavki u Bosni i Hercegovini.

Jedan od glavnih pokazatelja odgovornog i funkcionalnog sistema javnih nabavki jeste transparentnost , a pod tim se podrazumijeva i jednaka dostupnost svih relevantnih informacija svim zainteresiranim ponuđačima da budu aktivna konkurencija. Ugovorni organi, ne samo da moraju obezbjediti jednak tretman svih aktera u procesu javnih nabavki , već su takođe dužni da obezbjede postupake javne nabavke koji su otvoreni za konkurenciju.

Zakon o javnim nabavkama BiH bi trebao obavezati ugovorne organe da osiguraju jednak i fer tretman prema svim ponuđačima, a sve u cilju postizanja najbolje vrijednosti pri utrošku javnih sredstva kroz sistem javnih nabavki u BiH, sprečavajući zloupotrebe i pojavu korupcije u procesima javnih nabavki BiH.

Ključni nalazi:

- U periodu od 27.11.2014. do 1.2.2019. godine 100 ugovornih organa u BiH je provelo ukupno 59.887 postupaka javnih nabavki od čega 42.342 postupka (71%) metodom direktnog sporazuma.
- Ukupna vrijednost provedenih direktnih sporazuma iznosi 30.374.345,14 KM javnih sredstava.
- Najuočljivi oblik netransparentnosti pri realizaciji postupaka javne nabave putem direktnog sporazuma je favorizacija određenih ponuđača od strane određenih ugovornih organa.
- Ugovorni organi u BiH razbijaju postupke nabavki visokih novčanih vrijednosti na postupke manjih vrijednosti do 6.000 KM, kako bi što veći broj postupaka realizovali putem direktnih sporazuma.
- Zakon o javnim nabavkama BiH omogućuje ugovornim organima netransparentno poslovanje pri procesima javnih nabavki u BiH.

**Damir Šabanić /UG Justicia
Maj, 2019. godine**