

OTVORENE JAVNE NABAVKE U BIH – STANJE I PERSPEKTIVE U SVJETLU MEĐUNARODNIH STANDARDARDA

Podrška kreiranju Nacionalnog akcionog plana BiH u okviru Partnerstva za
otvorenu vlast

Ovaj dokument sačinjen je u okviru projekta Podrška kreiranju Nacionalnog akcionog plana BiH u okviru Partnerstva za otvorenu vlast, finansiranog od strane Fonda otvoreno društvo BiH, koji provodi Transparency International BiH. Izradu dokumenta podržalo je i Ministarstvo vanjskih poslova Republike Češke preko Transparency International Češke Republike. Mišljenja i stavovi u ovom dokumentu predstavljaju isključivo stavove Transparency International BiH i ni na koji način ne odražavaju stavove donatora.

Oktobar 2015.

Otvorene javne nabavke u BiH – stanje i perspektive u svjetlu međunarodnih standarda

Aleksandra Martinović

Pozadina

Termin *javne nabavke* odnosi se na proces nabavke roba, usluga i radova od strane javnih tijela koja im omogućavaju nesmetano funkcionisanje i obavljanje poslova, kao i izvođenje brojnih projekata, često krupnih, strateških, velike vrijednosti i (javnog) značaja.

Ugovori o (javnim) nabavkama najbrojniji su među javnim ugovorima koje javna tijela sklapaju sa privatnim, u svim ekonomskim sferama i sektorima (veoma značajni su i ugovori o koncesijama i generalno svi oblici javno-privatnog partnerstva, ugovori o prodaji javne imovine - privatizacija i drugi) i variraju od pojedinačnih ugovora o nabavkama manje vrijednosti do složenih projekata koji podrazumijevaju realizaciju velikog broja ugovora.

Prema procjenama relevantnih međunarodnih tijela, samo na ugovore o javnim nabavkama države u prosjeku godišnje troše između 15% i 25% bruto društvenog proizvoda (BDP), što ih čini jednom od, ako ne i najznačajnijom ekonomskom aktivnošću javnog sektora. Posljedično, velika količina novca u opticaju, i to novca koji prelazi „iz ruke u ruku“, čini nabavke naročito osjetljivim na korupciju, u najširem smislu te riječi.¹ Ovo, nažalost, potvrđuju brojne negativne prakse širom

svijeta, uključujući slučajeve visokog profila, kao i relevantna empirijska istraživanja.² Ekonomske troškove korupcije generalno, pa i one u javnim nabavkama, nije moguće izračunati na jednostavan način, ali OECD procjenjuje da korupcija poskupljuje³ ugovore o nabavkama za prosječno 20% - 25%. U nekim slučajevima gubici su i preko 50% ukupne vrijednosti ugovora.⁴ Međutim, stvarni troškovi korupcije daleko prevazilaze monetarni iznos. Korupcija ugrožava konkurenciju, dovodi do loših odluka kojima se javna sredstva usmjeravaju u projekte i nabavke koje ne zadovoljavaju javni interes, nerijetko su daleko slabijeg kvaliteta i potencijalno rizični po život i zdravlje ljudi, životnu sredinu i održivost.⁵

S druge strane, dobro upravljanje javnim nabavkama ima veliki uticaj na privrednu stabilnost i razvoj. Prema Vogelu (2009)⁶, uštede na javnim nabavkama mogu se usmjeriti ka konkretnim makroekonomskim koristima u smislu povećanja zaposlenosti i BDP-a, smanjenja fiskalnih pritisaka i stvaranja fiskalnog prostora⁷. Ova i srodna pitanja strateškog upravljanja javnim nabavkama naročito su aktuelizirana posljednjih godina, u pokušajima iznalaženja mjera za smanjenje negativnih efekata i prevazilaženje svjetske finansijske krize iz 2008. g. Tako se, između ostalog, u okviru globalnih mjera štednje vlade sve više opredjeljuju za centralizovane modele

¹ Prema Transparency International, korupcija se definiše kao zloupotreba povjerene moći radi sticanja lične koristi. Vidjeti Transparency International, *Plain language guide*: http://www.transparency.org/whatwedo/publication/the_anti_corruption_plain_language_guide, Vidjeti i EU Anti-corruption report (2014): http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf

² Vidjeti, na primjer, *EU Anti-corruption report* (2014): http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf

³ OECD (2013), *Implementing the OECD Principles for Integrity in Public Procurement: Progress since*

2008, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing

⁴ EU Anti-corruption report (2014)

⁵ Transparency International (2014), *Curbing Corruption in Public Procurement: A Practical Guide*

⁶ Vogel, L., *Macroeconomic effects of cost savings in public procurement*, European Economy, Economic Papers 389, November 2009, dostupno na:

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication16259_en.pdf

⁷ Peter Heller (2005) definiše fiskalni prostor (eng. *fiscal space*) kao prostor u vladinom budžetu kojim se mogu osigurati sredstva za realizaciju željenog cilja bez ugrožavanja njene finansijske održivosti ili stabilnosti ekonomije.

nabavki, koristeći time pogodnosti ekonomije obima.⁸

Pored navedenog, pažljivom selekcijom određenih dobara i usluga, kao i određenih ponuđača, moguće je na duži rok podstaći i druge razvojne ciljeve. U svome obraćanju u Madridu, 2010. g. generalni sekretar UN-a govori o nabavkama kao sredstvu za ostvarenje UN Milenijumskih razvojnih ciljeva i podsjeća da dobro dizajnirani sistemi nabavki pružaju mogućnost da se cijeli lanac snabdjevanja stavi u funkciju poboljšanja kvaliteta života ljudi širom svijeta.⁹ Novom UN Agendom nakon 2015. usvajanjem Održivih razvojnih ciljeva, javne nabavke će preuzeti funkciju podrške održivom razvoju.¹⁰

Tako su se vremenom javne nabavke sve više počele posmatrati kao strateški instrument ekonomskog razvoja i ostvarenja niza pojedinačnih ekonomskih i društvenih politika, kao što su: otvaranje tržišta, stimulisanje razvoja malih i srednjih preduzeća, promocija socijalne uključenosti, fer trgovina, promocija inovacija, zaštita životne sredine¹¹ (tzv. „zelene nabavke“) i drugih, a fokus se pomijerao sa regulisanja postupaka dodjele ugovora na strateško upravljanje cijelim ciklusom nabavki (od faze planiranja, preko nadmetanja i ocjene

ponuda, do realizacije i kontrole), uz očuvanje integriteta i sprečavanje korupcije.

U skladu sa tim, niz međunarodnih instrumenata koji se odnose na ovu oblast reformisan je posljednjih godina, uključujući tri najvažnija:

- nove direktive Evropske unije iz februara 2014. g.¹²,
- reformisan model Zakona o nabavkama roba, radova i usluga UN Komisije za međunarodno trgovinsko pravo (UNCITRAL) od 1. jula 2011.¹³,
- Revidirani generalni Sporazum o nabavkama Svjetske trgovinske organizacije koji je stupio na snagu 2014. g.¹⁴

Ključne riječi u ovim reformisanim dokumentima odnose se na transparentnost i otvorenost, etiku i integritet, sprečavanje korupcije i sukoba interesa, upotrebu novih tehnologija, konkurenciju, nediskriminaciju, efikasnost i efektivnost, predvidivost, strateški pristup, dobro upravljanje, ekonomski i društveni razvoj.

Standarde, principe i dobre prakse javnih nabavki, koji su nerijetko podsticaj i inspiracija za reforme propisa, promovišu i: EU Sporazumi o pridruživanju, EBRD-UNCITRAL Inicijativa o

⁸ OECD (2013), *Implementing the OECD Principles for Integrity in Public Procurement: Progress since 2008*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing

⁹ Vidjeti predgovor – *UN 2011, Nabavke i Milenijumski razvojni ciljevi, Dodatak godišnjem izvještaju za 2010. g. o nabavkama Ujedinjenih nacija*, dostupno na:

<https://www.un.org/News/Press/docs/2011/20110514.unprocurement.en.pdf>; kao i Olivier de Schutter (2014), *Moć nabavki, Javne nabavke u službi realizacije prava na hranu*, dostupno na: http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resource_s/20140514_procurement_en.pdf

¹⁰ Više o UN Agendi za održiv razvoj 2015-2030 vidjeti na: <https://sustainabledevelopment.un.org/>

¹¹ http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/2010912110554_EipascopeSpecialIssue_Art7.pdf

¹² Direktiva 2014/24/EU o javnoj nabavci, kojim je stavljena van snage Direktiva 2004/18/EC (tzv. Klasična direktiva); Direktiva 2014/25/EU o nabavci u sektorima vodosnabdjevanja, energije, transporta i poštanskih usluga kojom je stavljena van snage Direktiva 2004/17/EC (tzv. Komunalna direktiva) i nova Direktiva 2014/23/EU o dodjeli

ugovora o koncesijama, s efektom za zemlje članice od 18.04.2016. g., izuzev odredbi o elektronskim nabavkama čija je potpuna primjena predviđena u etapama do 2018. godine. Dostupno na: http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/new/index_en.htm

¹³ Rad na reformisanju prethodnog modela Zakona iz 1994. g. koji je poslužio kao osnova nacionalnih propisa o nabavkama u barem 30 zemalja svijeta, započeo je još 2004. g. iz potrebe uključivanja novih metoda i tehnologija (elektronske nabavke i dr.) i sprečavanja zloupotreba (uvažavajući odredbe UN Konvencije protiv korupcije – UNCAC, smjernice Svjetske banke i druge relevantne dokumente, pored onih EU i WTO). Model Zakona nije pravno obavezujući, primjenjiv je na sve nabavke, uključujući sektor odbrane i sigurnosti i nezavisno od vrijednosti nabavke. Dostupno na: <https://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurement/ml-procurement-2011/2011-Model-Law-on-Public-Procurement-e.pdf>

¹⁴ Dostupno na: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/rev-gpr-94_01_e.htm

javnim nabavkama¹⁵, projekat SIGMA (zajednički napor EU i OECD), UN Konvencija protiv korupcije, Istanbulski anti-korupcioni akcioni plan OECD-a16, Partnerstvo za otvorenu vlast (OGP), projekti Svjetske banke i UNDP-a, Svjetska trgovinska organizacija i dr.

Javne nabavke iz ugla Partnerstva za otvorenu vlast

Partnerstvo za otvorenu vlast (Open Government Partnership) je inicijativa pokrenuta 2011. g., kao međunarodna platforma za domaće reformatore posvećene procesu otvaranja rada vlade, njenoj odgovornosti i osjetljivosti na potrebe građana. Bosna i Hercegovina je trenutno jedna od 66 zemalja članica.¹⁷ U srcu Partnerstva su ideje transparentnosti, participacije i odgovornosti, a sljedeće teme prožimaju sve ostale koje vremenom dolaze u fokus: objavljivanje imovine i sukoba interesa; budžeti; angažman građana; otvoreni vladini podaci; privatnost i zaštita podataka; javno ugovaranje; javne usluge; menadžment bazama podataka; pravo na informacije; zaštita zviždača.¹⁸

Kada je u pitanju javno ugovaranje, koristi se termin – *otvoreno ugovaranje*, koji odražava rastuće potrebe uspostavljanja normi i praksi objavljivanja i participacije tokom cijelog ciklusa ugovaranja, kako bi se vlade učinile stvarno odgovornim za trošenje javnih sredstava. Otvoreno ugovaranje se može primijeniti na sve tipove ugovora – nabavke, koncesije, javno-privatna partnerstva i dr., kao

i ugovore finansirane ne samo javnim već i privatnim i donatorskim sredstvima. U okviru inicijative *Partnerstvo za otvorene ugovore*¹⁹ razvijeni su *Globalni principi javnog ugovaranja*, koji podrazumijevaju afirmativno objavljivanje niza informacija, poštujući **Standard podataka za otvorene ugovore**²⁰, tako da oni budu jednostavni za upotrebu i lako pretraživi.

Kroz Partnerstvo za otvorenu vlast, preko 40 zemalja se do sada obavezalo da učini svoje javne ugovore otvorenim, a neke zemlje (npr. Kanada, Kolumbija, Meksiko i Rumunija), primjenjuju globalne principe otvorenog ugovaranja i pomenuti standard podataka.

Uvažavajući ove i druge pomenute međunarodne standarde, principe i preporuke, Transparency International je usvojio minimalne standarde koje trebaju poštovati i javni i privatni sektor, da bi javne nabavke, oslobođene koruptivnih troškova, ostvarile svoje ciljeve i principe - integritet, transparentnost, odgovornost, pravednost i efikasnost, profesionalizam. Ključni princip, kao instrument bez kojeg praktično ne bi bilo moguće ostvariti ostale principe i ciljeve današnjih javnih nabavki, jeste princip transparentnosti.

Transparentnost omogućava da procesi i odluke budu nadgledani, pregledani, komentarisani i da na njih mogu uticati sve zainteresovane strane. Transparentnost se ne postiže na način da vlade i druga javna tijela podijele ograničen broj informacija odabranim

¹⁵ Projekat je pokrenut 19. maja 2011. g. sa ciljem promocije novog UNCITRAL modela Zakona o javnim nabavkama u zemljama bivšeg Sovjetskog Saveza i Mongoliji.

¹⁶ Pokrenut 2003. g. ovaj projekat podržava antikoruptivne napore u zemljama istočne Evrope i centralne Azije, koji promovišu UNCAC i druge međunarodne dokumente i prati primjenu preduzetih mjera i preporuka.

¹⁷ Više o inicijativi vidjeti na: <http://www.opengovpartnership.org/>, kao i <http://ogp.ba/>

¹⁸ Kao podrška Partnerstvu za implementaciju pojedinačnih mjera razvijen je Vodič za otvorenu vlast (Open Government Guide). Vodič je živ dokument koji se unapređuje uključivanjem

inovativnih dobrih praksi širom svijeta. Dostupno na: <http://www.opengovpartnership.org/node/3685>

¹⁹ Radi se o partnerstvu većeg broja stakeholdera, uključujući: GIZ, Oxfam, Transparency International, Svjetsku banku, Inicijativu za transparentnost u sektoru izgradnje, Akciju za integritet, Odbor za javne nabavke vlade Filipina, nacionalnu Agenciju za javne nabavke Kolumbije i druge. Vidjeti: <http://www.open-contracting.org>

²⁰ Standard podataka za otvorene ugovore (eng. Open Contracting Data Standard), je ključni produkt inicijative Partnerstvo za otvorene ugovore čiju je verziju 1.0 razvila Fondacija World Wide Web u okviru projekta finansiranog od strane Omidyar mreže i Svjetske banke.

ljudima (reaktivni pristup), već dobrovoljnim, proaktivnim objavljivanjem informacija o mogućim opcijama, planovima, programima. Transparentnost treba da prožima sve korake u ciklusu nabavke od najranijih odluka o procjeni potreba, razvoja plana nabavki i budžetske alokacije, do procjene ponuda, implementacije ugovora i revizije učinka.

U praktičnom smislu, transparentnost znači učiniti javnim sljedeće informacije, osim u slučaju zakonskih izuzetaka koji se obično odnose na nacionalnu sigurnost i odbranu, zaštitu intelektualne svojine i druge povjerljive informacije:

- aktivnosti preduzete prije iniciranja procesa ugovaranja, kao što su procjene potreba, razvoj plana nabavke i budžetske alokacije;
- planovi i budžeti nabavki;
- tenderske mogućnosti;
- tehničke specifikacije;
- kriterije za selekciju;
- ključne elemente svih ponuda sa javnog otvaranja ponuda, uključujući identitet ponuđača, stvarne vlasnike za korporacije i informacije koje se odnose na evaluacione kriterije;
- ključne elemente procesa evaluacije ponuda;
- odluku o dodjeli (ugovora, okvirnog sporazuma) sa obrazloženjem;
- nadležni organ;
- ugovor i sve eventualne izmjene (uključujući značajne promjene narudžbi);
- izvještaje o implementaciji, evaluaciji, nadzoru i reviziji;
- mehanizme i procedure za rješavanje sporova.

Sve ove informacije bi najbolje bilo učiniti dostupnim putem otvorenog, centralizovanog web portala, u formatu koji je jednostavan za upotrebu, lako pretraživ i usklađen sa relevantnim standardima. Ključno je, pritom, blagovremeno (proaktivno) objavljivanje, kako bi se sve zainteresovane strane mogle uključiti u komentarisanje i odlučivanje, naročito kod

projekata od lokalnog ili šireg javnog značaja, kao i tačnost objavljenih informacija, podrazumijevajući vođenje poslovnih knjiga koje su slika stvarnog finansijskog stanja i prometa u javnom i privatnom sektoru.

Kao segment reformi vezan za upotrebu informaciono-komunikacionih tehnologija u vladinim poslovima (elektronska uprava ili e-uprava), rastuća primjena **elektronskih nabavki** (e-nabavki) predstavlja transformativni elemenat u domenu njihove transparentnosti, obzirom da se cijeli proces nabavki dešava on-line. Centralizacija ovih podataka na jedinstvenom portalu podstiče konkurenciju olakšavajući pristup informacijama većem broju ponuđača, kao i kontrolu postupaka svim zainteresovanim stranama, čime se smanjuje mogućnost diskrecionog odlučivanja i korupcije.

Sistem e-nabavki u pravilu omogućava pristup svim zainteresovanim stranama budžetima i planovima nabavki svih javnih tijela, obavještenjima o nabavkama i tenderskoj dokumentaciji, zapisnicima o pregovorima sa ponuđačima i informacijama o eventualnim pojašnjenjima ponude, zapisnicima sa javnog otvaranja ponuda, imenima dobitnika ugovora i cjenovnim informacijama, statističkim podacima o ponuđačima, nabavkama pojedinih javnih tijela i sektora, konsolidovanim izvještajima o svim transakcijama (po teritoriji, po ugovornom organu, ponuđaču, ili drugim kriterijima, na primjer licu koje je odobrilo nabavku).

Inicijalno zahtjevan, u smislu potrebnih finansijskih sredstava i edukacije osoblja na duži rok, koncept e-nabavki donosi znatne uštede, uglavnom zbog povećanja efikasnosti.

Bosna i Hercegovina – prednosti i nedostaci novih propisa

Sve do 2014. godine legislativa o javnim nabavkama u BiH je daleko zaostajala za međunarodnim trendovima i standardima.²¹

propisa, usklađenih sa naknadno usvajanim EU direktivama

²¹ Evropska komisija je u svojim godišnjim izvještajima o napretku, kontinuirano upozoravala nadležne BH institucije na potrebu donošenja novih

Prvi jedinstven Zakon o javnim nabavkama (ZJN) u poslijeratnoj BiH iz 2004. g., nastao u okviru procesa usklađivanja sa propisima EU, uspostavio je sistem i uveo osnovna pravila, obaveze i odgovornosti. Međutim, izvještaji relevantnih međunarodnih i domaćih institucija i organizacija su tokom čitave prošle decenije ukazivali na propuste, nezakonitosti i koruptivne pojave u svim fazama postupka nabavki, koje su narušavale osnovne principe pravične i aktivne konkurencije, transparentnosti, jednakog tretmana ponuđača i efikasnog i odgovornog trošenja javnog novca u BiH.²²

Konačno, nakon višegodišnjeg rada nadležnih tijela i konsultovanja zainteresovanih strana (uz ograničene mogućnosti uticaja, kao što se kasnije ispostavilo²³) Parlamentarna skupština BiH je maja 2015. g. usvojila novi Zakon o javnim nabavkama BiH²⁴, a u narednim mjesecima usvojen je i veći dio pratećih podzakonskih akata.

Novi ZJN generalno predstavlja poboljšanje, utoliko što obuhvata pojedine segmente čitavog ciklusa nabavki - od plana do realizacije ugovora (obuhvat prethodnog zakona se završavao sklapanjem ugovora), predviđa uspostavu centralnog web portala, uvodi moderne instrumente i tehnike, nešto strožije definiše izuzeća od primjene i drugo, međutim sadrži i značajan prostor za dalje unapređenje u smislu konzistentnosti, transparentnosti, integriteta i mehanizama kontrole i sankcija.

Novim Zakonom *plan nabavki* je propisan kao jedan od uslova za pokretanje postupka, predviđene su obaveze njegovog objavljivanja na web stranici ugovornog organa (ukoliko je ima) u roku od 60 dana od usvajanja budžeta, te novčane kazne za ugovorne organe i njihova odgovorna lica za nedonošenje i

neobjavljivanje plana.²⁵ Planom su obuhvaćene nabavke iznad određene vrijednosti²⁶, dok se ispod njih nabavka provodi na osnovu posebne odluke o pokretanju postupka. Propisi, međutim, ne sadrže obavezu objavljivanja plana nabavki i na Portalu javnih nabavki, kao integralnom mjestu za sve informacije o nabavkama, a što je naročito važno obzirom da svi ugovorni organi nemaju svoje web stranice, čime su njihovi planovi automatski izuzeti od objavljivanja; ne definišu kako plan nabavki treba da izgleda, koje kategorije da sadrži, niti predviđaju obavezu izrade i objavljivanja izvještaja o izvršenju plana, kao mehanizma kontrole. Takođe, obzirom da su upravo konkurentski zahtjevi za dostavu ponuda i direktni sporazumi najčešći postupci nabavki u BiH, te da je propisana vrijednost malih nabavki zapravo visoka imajući u vidu veličinu i stepen razvoja BH tržišta, značajan dio relevantnih informacija nije obuhvaćen planom, niti je javan. Konačno, rok za objavljivanje plana nabavki ne prati logiku njegovog postojanja ni procesa budžetskog planiranja. Plan nabavki je segment godišnjeg finansijskog plana javnih tijela i njihova izrada bi se trebala dešavati paralelno, uz javne konsultacije kada su u pitanju projekti od javnog značaja. Blagovremenim uvidom u planove nabavki javnost bi takođe mogla da komentariše i utiče na nabavke koje formalno ispunjavaju kriterij legalnosti, ali su zapravo rasipanje javnog novca (npr. nabavka skupih automobila koja prevazilazi javne potrebe i mogućnosti).

Neke od ovih nedostataka moguće je djelimično nadomjestiti objavom na Portalu *prethodnog informacijskog obavještenja* – novog instituta koji se objavljuje na godišnjem nivou za robe i usluge, te neposredno po donošenju odluke za nabavku radova.

²² Vidjeti izvještaje Transparency International BiH: Studija sistema nacionalnog integriteta 2013 i 2007, Monitoring implementacije Zakona o javnim nabavkama 2012; izvještaje Agencije za javne nabavke BiH, Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, Ureda za reviziju institucija BiH, Federacije BiH i RS i dr.

²³ <http://ti-bih.org/otvoreno-pismo-protiv-ustvajanjanovog-zakona-o-javnim-nabavkama/>

²⁴ Zakon o javnim nabavkama, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, broj 39/14

²⁵ Zakon o javnim nabavkama, član 17 (Uslovi za početak postupka) i član 116. (Prekršajne odredbe)

²⁶ U pitanju su vrijednosni razredi iz člana 14. Zakona, prema kojima se vrijednosti ispod 50.000 KM za robe i usluge i 80.000 KM za radove smatraju malim i dopuštaju primjenu postupka konkurentski zahtjev za dostavu ponuda, a ispod 6.000 KM i direktnog sporazuma.

Međutim, ovaj institut nema obavezujuću primjenu.

Naredne aktivnosti koje ugovorni organi preduzimaju da bi realizovali nabavku odnose se na pripremu tenderske dokumentacije. Njeni su osnovni elementi: obavještenje o nabavci, poziv za dostavu zahtjeva za učešće/ponuda, tehničke specifikacije, kriteriji za kvalifikaciju i izbor najpovoljnije ponude, nacrt ili osnovni elementi ugovora i drugi relevantni dokumenti i objašnjenja.²⁷

Po pripremi dokumentacije, postupak nabavke formalno počinje objavljivanjem na Portalu *obavještenja o nabavci*, za sve postupke osim pregovaračkog postupka bez objave obavještenja i direktnog sporazuma. Međutim, zbog brojnih zloupotreba koje su ranije pratile pregovarački postupak bez objave, naročito u situacijama koje nisu ispunjavale uslove za primjenu ovog postupka (npr. krajnja hitnost uzrokovana nepredvidivim događajima ili zaštita ekskluzivnih prava), sada je propisano da ugovorni organ objavljuje na svojoj internet stranici informacije i o tom postupku, na način da tendersku dokumentaciju učini dostupnom za sve zainteresovane kandidate/ponuđače²⁸. Pored toga, nakon odabira ponude, ugovorni organ može objaviti i tzv. *dobrovoljno ex ante obavještenje o transparentnosti* u kojem obrazlaže ispunjenje zakonskih uslova za primjenu tog postupka i namjeru sklapanja ugovora sa odabranim ponuđačem, što odgađa datum potpisivanja ugovora za 15 dana.²⁹

Po objavljivanju obavještenja, ugovorni organ je dužan staviti na raspolaganje svim zainteresovanim ponuđačima tendersku dokumentaciju. Ona se može preuzeti lično kod ugovornog organa, na osnovu pismenog zahtjeva, zajedno sa pozivom za dostavu ponuda ili, ukoliko je objavljena, preuzeti sa Portala javnih nabavki (koristeći mogućnosti

Direktive 2014/24/EU obaveza objavljivanja tenderske dokumentacije na Portalu predviđena je postupno: za 30% postupaka za koje se objavljuje obavještenje o nabavci u 2016. g., 60% u 2017. g., a tek od 2018. g. za sve postupke).³⁰

Na Portalu javnih nabavki objavljuju se i obavještenja o dodjeli ugovora, poništenju postupka, dobrovoljno *ex ante* obavještenje o transparentnosti i prethodno informacijsko obavještenje, kao i sažetak obavještenja o nabavci na engleskom jeziku, a sažetak svih obavještenja objavljuje se i u „Službenom glasniku BiH“.³¹

Obavještenja o dodjeli ugovora objavljuju se maksimalno 30 dana po zaključenju ugovora ili okvirnog sporazuma za sve postupke osim konkurentskog zahtjeva i direktnog sporazuma.³² Imajući u vidu da je u slučaju konkurentskog zahtjeva već predviđeno objavljivanje obavještenja o nabavci, nije jasno zašto Zakon nije predvidio i objavljivanje obavještenja o dodjeli ugovora, čime bi bilo omogućeno da cijeli postupak dodjele ugovora po ovom postupku bude transparentan. U slučaju direktnog sporazuma, moguće je da javna tijela povremeno prisežu ovom postupku za neke nepredviđene nabavke male vrijednosti koje je potrebno hitno realizovati, međutim objavljivanje odluke o dodijeljenim ugovorima, kada je nabavka već realizovana, ne bi usporilo postupak, a omogućilo bi pravovremenu kontrolu i prevenciju ranijih praksi da se nabavke veće vrijednosti cijepaju na manje, kako bi se omogućila primjena ovog netransparentnog postupka.

Po završetku postupka, ugovorni organi imaju obavezu da dostave Agenciji za javne nabavke izvještaj o postupku javne nabavke³³, kao i da objave na svojoj internet stranici, ako je imaju, osnovne elemente ugovora za sve postupke i

²⁷ Zakon o javnim nabavkama, Član 2. stav 4), tačka d)

²⁸ Ibid, Član 28

²⁹ Ibid, Član 27

³⁰ Uputstvo o dopunama uputstva o uslovima i načinu objavljivanja obavještenja i dostavljanja izvještaja u postupcima javnih nabavki u informacionom sistemu „E-nabavke“

³¹ Zakon o javnim nabavkama, član 36, i Uputstvo o uslovima i načinu objavljivanja obavještenja i dostavljanja izvještaja u postupcima javnih nabavki u informacionom sistemu „E-nabavke“

³² Zakon o javnim nabavkama, Član 74

³³ Zakon o javnim nabavkama, Član 75, Uputstvo o uslovima i načinu objavljivanja obavještenja i dostavljanja izvještaja u postupcima javnih nabavki u informacionom sistemu „E-nabavke“

sve izmjene ugovora do kojih dođe u toku realizacije.³⁴ Sami ugovori, kao ni njihovi eventualni aneksi, nisu predviđeni za objavljivanje. Dobre prakse po zemljama idu u prilog objavljivanja ugovora i njihovih dopuna. Između ostalih, to su učinile Gruzija, Češka Republika, kao i Slovačka, u kojoj je povećanje transparentnosti javnih nabavki rezultiralo u mjerljivim podacima o povećanju konkurencije – prosječan broj ponuđača na tenderu je porastao sa 2,3 u 2009. na 3,6 u 2013. g.³⁵

Novim Zakonom o javnim nabavkama u BiH došlo je i do značajnih promjena u postupku pravne zaštite u javnim nabavkama, od organizacije i nadležnosti Ureda za razmatranje žalbi (URŽ), pa nadalje. Iako nije predmet ove analize, značajno je pomenuti da je većina ovih promjena predmet kritike relevantnih organizacija.³⁶ Međutim, jedan segment transparentnosti postupka pravne zaštite je

unaprijeđen, a odnosi se na zakonsku obavezu objavljivanja na Portalu zaključaka i rješenja URŽ-a, kao i odnosnih presuda Suda BiH. Ranije ove prakse nisu postojale što je išlo u prilog često nekonzistentnom odlučivanju URŽ-a i različitoj pravnoj praksi po sličnim postupcima. Izuzetno važnu ulogu u kontroli realizovanih javnih nabavki imaju službe za reviziju javnog sektora. U prethodnoj deceniji njihovi su se izvještaji u BiH uglavnom odnosili na finansijsku reviziju, orijentisanu na formalnu usklađenost sa propisima. Neprovođenje nabavki u skladu sa propisanim procedurama je bio jedan od najčešćih zaključaka za većinu revidiranih javnih tijela. Manje je pažnje bilo posvećeno reviziji učinka, odnosno procjeni ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti samih procesa, a što je pak od ključnog značaja za osiguranje principa „vrijednost za novac“ kojim bi svaki pojedinačni postupak javnih nabavki trebao biti rukovođen.

Integritet javnih nabavki u BiH – diskvalifikacija po osnovu sukoba interesa i korupcije

Nova Direktiva 2014/24/EU, sa kojom je BH Zakon djelimično usklađivan u toku pripreme, u skladu sa drugim međunarodnim standardima i preporukama, posebnu pažnju posvećuje sprečavanju sukoba interesa i korupcije.

Novim BH propisima sukob interesa je djelimično tretiran za rukovodioce ugovornih organa, članove komisije za nabavku i članove URŽ-a, kao i za ponuđače ukoliko učestvuju u tehničkim konsultacijama u pripremnoj fazi.¹ Nedostatak je što se ovi propisi referiraju na ostale propise u BiH koji regulišu sukob interesa, a oni su pak brojni, neusaglašeni, neefikasni u primjeni, a postoje i javne funkcije koje nisu obuhvaćene nijednim propisom, kao i one koje su neadekvatno tretirane. Ovo bi moglo dovesti i do nejednakog tretmana ponuđača, u zavisnosti od administrativnog nivoa za koji se nabavke realizuju. Transparentnost ovog segmenta nije adekvatno osigurana i javnost nema ni izbliza potpun uvid u vlasničke i druge interese odgovornih lica u ugovornim organima i sa njima povezanim licima, niti su registri kompanija, uz podatke o stvarnoj vlasničkoj strukturi, na jednostavan način dostupni. U ovom kontekstu naročito je interesantan slučaj Slovačke koja se zbog brojnih skandala u nabavkama odlučila uvesti zakonsku zabranu kompanijama koje ne objavljuju podatke o stvarnom vlasništvu da učestvuju na tenderima. Kao podsticaj korporativnih performansi, u Gruziji se objavljuju ne samo crne liste kompanija koje su bile uključene u neregularnosti, već i bijele liste kompanija koje su ostvarile dobre performanse.

Odredbe o korupciji u ZJN BiH su prilično široko postavljene i predviđaju izjavu ponuđača/kandidata da nisu podlegli podmićivanju i drugim formama korupcije, a moguća je, takođe, diskvalifikacija iz postupka po osnovu korupcije.

Može se zaključiti da je novi Zakon o javnim nabavkama djelimično poboljšao transparentnost i integritet ciklusa nabavki, te da bi trebalo preduzeti niz mjera kako bi se ova oblast dodatno unaprijedila.

³⁴ Uputstvo o objavi osnovnih elemenata ugovora i izmjena ugovora

³⁵ <http://oecdinsights.org/2015/03/27/transparency-in-public-procurement-moving-away-from-the-abstract/>

³⁶ Vidjeti, na primjer, *Analiza novog Zakona o javnim nabavkama i pratećih podzakonskih akata*, Transparency International BiH, maj 2015.

Preporuke

Da bi se unaprijedila transparentnost javnih nabavki potrebno je preduzeti sljedeće mjere:

- Uvesti obavezu za ugovorne organe da objavljuju cjelovite, detaljne planove nabavki, sa svim relevantnim kategorijama i za sve vrste postupaka predviđenih ZJN (uključujući konkurentski zahtjev i direktni sporazum) i na Portalu javnih nabavki, kako bi oni na jednostavan i brz način bili dostupni svim potencijalnim ponuđačima i drugim zainteresovanim stranama;
- Uvesti obavezu ugovornim organima na objavljivanje i godišnjih izvještaja o izvršenju planova nabavki na Portalu javnih nabavki, što bi omogućilo dodatne mehanizme kontrole i navelo ugovorne organe da sa većom odgovornošću pristupaju planiranju nabavki;
- Uskladiti proces planiranja javnih nabavki sa procesom budžetskog planiranja, osigurati javne konsultacije u procesu planiranja nabavki, naročito kod projekata od šireg društvenog značaja i osigurati sinhronizovano objavljivanje dokumenata o godišnjim planovima nabavki i budžetskih dokumenata;
- Podsticati ugovorne organe, koji raspolažu potrebnim kapacitetima, na objavljivanje, u najvećoj mogućoj mjeri, tenderske dokumentacije za sve vrste postupaka nabavki na Portalu javnih nabavki;

- U slučaju pregovaračkog postupka bez objavljivanja obavještenja o nabavci razmotriti opciju traženja saglasnosti ZJN za primjenu ovog postupka u određenim situacijama, i objavu ovih mišljenja na Portalu javnih nabavki;

- Uvesti obavezu objavljivanja obavještenja o dodjeli ugovora na Portalu javnih nabavki i za konkurentski zahtjev za dostavu ponuda i direktni sporazum;

- Predvidjeti obavezu da se informacije o osnovnim elementima ugovora, kao i o eventualnim izmjenama ugovora u toku realizacije, objavljuju i na Portalu javnih nabavki, a predvidjeti mogućnost objave na Portalu i samih integralnih tekstova ugovora i njihovih eventualnih aneksa.

Kada je u pitanju integritet procesa i prevencija sukoba interesa i korupcije, potrebno je:

- Koncipirati propise na način da su njima obuhvaćena sva lica koja su uključena ili mogu da utiču na postupak nabavke, a koja imaju interes koji može ugroziti nepristrasnost i nezavisnost postupka, uključujući sva povezana lica i podgovarače;

- Radi lakše kontrole i praćenja primjene odredbi u praksi, potrebno je za sva navedena lica u konkretnim postupcima nabavke uspostaviti, objaviti i redovno ažurirati registar interesa, odnosno popis privrednih subjekata u kojima oni ili sa njima povezana lica imaju interes koji može uticati na ishod postupka.