

Datum: 26.11.2010. godine

Predsjednicima političkih partija koje čine Parlamentarnu skupštinu BiH i članovima Predsjedništva BiH

Opredjeljenje za istinsko antikoruptivno provođenje javnih nabavki

Poštovana, cijenjena i uvažena gospodo članovi Predsjedništva i predsjednici političkih partija, Upravni odbor Udruženja građana „Tender“ Vam čestita na izbornim rezultatima i ukazanom povjerenju birača koji sa velikom nadom očekuju stvaranje povoljnijeg društveno – političkog, ekonomskog i poslovnog ambijenta, te bolje životne i radne uslove a time i veći standard građana.

Sami izbori i konstituisanje nove zakonodavne i izvršne vlasti ujedno su i velika prilika za radikalnija opredjeljenja najodgovornijih u donošenju bitnih pa i presudnih odluka, kojima će se umnogome oderediti i odnos prema stvarnim interesima i potrebama građana. Jedan od prvih značajnijih izazova koji će dati najjasniji odgovor o stvarno prisutnoj političkoj volji i istinskoj opredjeljenosti najviše vlasti prema rješavanju ključnih ekonomskih pa i moralnih pitanja biće upravo odnos prema racionalnom trošenju javnih finansijskih sredstava u okviru fiskalne politike i strukturnih reformi.

U sklopu navedenog, Udruženje u skladu sa svojim mjestom i ulogom, posebno ukazuje na izuzetno značajno pitanje koje se odnosi na donošenje novog Zakona o javnim nabavkama (ZJN-a) i potrebe da se u istom obezbijedi adekvatno normativno i institucionalno ustrojstvo kojim će se osigurati stvarna transparentnost, efikasnost i racionalno trošenje javnih finansijskih sredstava u javnim nabavkama i time odlučno stajanje u kraj prisutnom izigravanju važećih zakonskih i drugih propisa, čine se umnogome otvara prostor za legalnu korupciju i značajno, moglo bi se reći enormno, neracionalno trošenje budžetskih odnosno sredstava poreskih obveznika.

Udruženje „Tender“, čiju višegišnju aktivnost i djelovanje u borbi protiv korupcije u javnim nabavkama podržava 26 nevladinih organizacija, 21 nosilac Kandidatskih lista za Predstavnički dom Parlamentarne skupštine, 4 udruženja poslodavaca kao i entitetske i državna revizija BiH, smatra za veoma uputno i korisno da Vas podsjeti i djelimično podrobnije informiše samo o nekim bitnim uzrocima koji podstiču i omogućuju da korupcija u javnim nabavkama kontinuirano iz godine u godinu napreduje kako po broju učesnika, tako i po perfidnosti u nepoštivanju pojedinih odredaba ZJN-a. U svakodnevnoj praksi, sve se češće i bezobzirnije izigravaju kriteriji za selekciju ponuđača i izbora ekonomski nepovoljnijih ponuda, zaživjelo je i gotovo redovno nuđenja roba u ponudama za 30 pa i 50% nižih cijena od proizvođačkih ili cijena najpovoljnijih uvoznika. U mnogim robnim specifikacijama navode se artikli specifičnih tehničkih karakteristika sa kojima raspolaže samo jedan od ponuđača što omogućuje istom enormno dizanje cijena svih roba u ponudi i slično.

Pored navedenih i drugih brojnih zloupotreba u provođenju postupaka javnih nabavki od februara mjeseca 2009. godine, veoma negativno se odrazilo i podizanje cenzusa sa 30 na 50.000 KM za nabavke roba i usluga i sa 50 na 80.000 KM za izvođenje radova za iznor najpovoljnijih ponuđača putem postupka Konkurentskih zahtijeva koji se provode bez javnog oglašavanja. Ovim je znatno proširen okvir i mogućnosti za dogovaranje javnih nabavki u 4 oka i najčešće po dogovorenim cijenama i uz samo formalno pribavljanje 3 obavezne ponude. Napominjemo za pozitivno, da u ZJN-u Republike Hrvatske svaka nabavka veća od 19.000 KM mora biti javno oglašena. Navedeno rješenje

kod nas, tj. povećanje cenzusa, je podstakalo i omogućilo razna destruktivna ponašanja, a ekonomski najštetnije je svakako dijeljenje značajnijih javnih nabavki za koje bi se morao provesti Otvoreni postupak i na taj način njihovo svodenje u okvire navedenih cenzusa za provedene Konkurentskog postupka, a sve s isključivim ciljem kako bi se izbjeglo javno oglašavanje. Ovo je prouzrokovalo da broj i učešće Otvorenih postupaka u ukupnim javnim nabavkama sa 70% bude svedeno na procenat ispod 40%, pa je i to vjerovatno još jedan neslavan rekord.

Takođe i sve više zabrinjava praksa nepoštivanja odredbi potpisanih ugovora sa dobavljačima, kao i sklapanja štetnih aneksa ugovora sa nosiocima osnovnog ugovora. Ovo je uzrokovalo da procijenjeni procenat korupcije od 20% za zemlje u tranziciji po mišljenju expereta za BiH bude i znatno veći, ukazujući tako da se umnogome na neregularan i volšeban način godišnje u privatne džepove prelije više i od 600 miliona KM budžetskih sredstava odnosno sredstava javnih preduzeća, a u krajnjem sredstava poreskih obveznika, odnosno svih građana. Na trebamo posebno isticati šta bi značilo da se ta sredstva iskoriste za namjene za koje su i predviđena, tj. za ekonomski razvoj i rješavanje gorućih socijalnih problema svih građana, umjesto da se ista prelijevaju u privatne džepove i na taj način obezbjeđuje stvaranje značajne prvobitne akumulacije za pojedince u ovo vrijeme kvazi liberalnog kapitalizma.

Mi se u Udruženju takođe nadamo da je, pored entitetskih i državne revizije i mnogim pojedincima iz kontrolnih organa i stručne javnosti, pa i Sudu BiH, a svakako i Vama kao najodgovornijima za ukupno stanje u društvu, u potpunosti jasno zašto je prema „Indeksu percepcije korupcije“ koji izrađuje Transparensy international u 2009. godini BiH svrstana na 99 mjesto, pogoršavajući svoj položaj za 7 mjesta u odnosu na predhodnu godinu, zauzimajući tako neprikosnoveno najnezahvalnije mjestu među zemljama jugoistočne Evrope. Istraživanjima „Global integrity“ u 35 zemalja za 2009. godinu, ukazano je na još jedan rekord, a to je da BiH i Uganda imaju najveći raskorak između usvojenih zakona u oblasti suzbijanja korupcije i njihovog provođenja.

Da navedeno nisu samo puka nagađanja i paušalne ocjene kada se radi o javnim nabavkama, to najbolje potkrepljuju podaci i konstatacije iz izvještaja o radu Agencije za javne nabavke i Kancelarije/Ureda za razmatranje žalbi (KRŽ/URŽ), kao i višegodišnja iskustva članova Udruženja iz privatnih preduzeća koji su učestvovali u preko 3.500 provedenih postupaka javnih nabavki. Konkretno, samo u 2009. godini KRŽ/URŽ-u je upućeno 1.486 žalbi od strane ponuđača, što je neuporedivo najveći broj žalbi koji se upućuje drugostepenom kontrolnom organu od bilo koje zemlje u tranziciji. Po procjeni Udruženja samo svaki treći oštećeni ponuđač u postupku provođenja javnih nabavki se odlučuje na upućivanje žalbe, isključivo samo iz razloga što ne vidi nikakav smisao i svrhu od podnošenja žalbe, zbog uobičajenog neprimjerenog postupanja KRŽ/URŽ-a koji je samo formalno. KRŽ/URŽ-a je u navedenoj godini donio 756 rješenja u korist oštećenih ponuđača, uglavnom zbog nejednakog tretmana i diskriminacije istih od strane ugovornog organa. Bitno je istaći da je značajan broj žalbi ponuđača u kojima su jasno navodne činjenice i dokazi o nezakonitom postupanju ugovornih organa, odbacivan od strane drugostepenog kontrolnog organa uglavnom iz razloga neblagovremenosti upućivanja žalbe u roku od 5 dana od predpostavljenog mogućeg saznanja za nepoštivanje odredbi ZJN-a. Posebno je indikativno i zabrinjavajuće da više od 90% donesenih rješenja u korist ponuđača nije realizovano u skladu sa naložima i preporukama drugostepenog kontrolnog organa. Na žalost vezano za rješenja drugostepenog organa kojima su usvojene žalbe ponuđača ni jedan ponuđač nije u skladu sa odredbama ZJN-a finansijski obeštećen, niti je zbog evidentne namjerne i promišljene povrede Člana 1. ZJN-a od strane ugovornih organa, a isti žalbeni razlog sadržan je gotovo u osnovi svake žalbe, novčano kažnjeno bilo koje službeno lice u ugovornom organu, niti je protiv istih pokretan postupak odgovornosti kod nadležnih disciplinskih i krivičnih organa.

Krajnje je neprihvatljivo i štetno što navedeni kontrolni organ već 4 godine uporno izbjegava utvrđenu obavezu da javno na web stranici objavljuje donesena rješenja, prikrivajući tako od javnosti

neodgovorne ugovorne organe i pojedince u istima, ali i preduzeća ponuđače koji zajedno s ugovornim organima dogovorno učestvuju u navedenim nezakonitim provođenju postupaka i realizacije javnih nabavki. Ovakva nedosljedna, pa i nezakonita, ponašanja uz činjenicu da se mnoge odluke u drugostepenom kontrolnom organu donose preglasavanjem među šestoricom članova iz 3 konstitutivna naroda, ukazuju da je linija nezamjeranja i korupcija odredila i njihov metod rada i postala očito bitan kohezioni faktor uspješnog djelovanja neformalnog lobija iz javnog i privatnog sektora.

Isti lobi, na žalost, kontinuirano vrši snažan pritisak i odlučujući uticaj i na rad Agencije za javne nabavke koja za 5 godina svog istraživačkog i analitičkog rada na praćenju provođenja ZJN-a, prije svega u ugovornim organima, ne samo da ne uočava, već uporno ignoriše i odbija da ozbiljno razmotri i uvaži više nego jasne i izuzetno korisne dobijane antikoruptivne prijedloge i rješenja koja bi pored transparentnosti, obezbijedila i veću efikasnost u provođenju postupaka i apsolutno racionalnije raspolaganje budžetskim sredstvima u javnim nabavkama, a time ukupno podizanje nivoa odgovornosti od strane ugovornih organa i dobavljača. Umjesto zalaganja za adekvatnije normativo regulisanje i otklanjanje „uskih grla“ koja pogoduju koruptivnim ponašanjima neodgovornih pojedinaca u ugovornim organima i ponuđačima, u novopredlaganim aktima nude se još lošija rješenja koja bi u krajnjoj instanci bila neminovno štetna po sredstva poreskih obveznika.

Ključni problem je predstavljalo uporno zalaganje Agencije da smanji postojeći nivo pravne zaštite, posebno u dijelu prekršajnih odredbi. Podsjećamo da se u prijedlogu novog ZJN-u koji nije usvojen u Parlamentarnoj skupštini u toku 2009. godine, odgovornost ugovornih organa i odgovornih lica u istima svodila isključivo na nekooperativnost i nepostupanje u skladu sa stavovima iz rješenja drugostepenog kontrolnog organa. Odredbe o odgovornosti su bile predložene samo u jednom članu navedenog neusvojenog prijedloga, dok je u ZJN-u Republike Srbije odgovornost ugovornih organa i ponuđača, kao i odgovornih lica u istima taksativno nabrojana sa utvrđenim novčanim iznosima u 52 člana, a u ZJN-u Republike Hrvatske isto je predviđeno u 13 članova, sa znatno većim novčanim iznosima, čak i do 270 hiljada KM, s tim da u istom nije predviđena odgovornost za ponuđače.

Sve ozbiljne i odgovorne ugovorne organe i ponuđače kao i poreske obveznike, moraju posebno da zabrinu stavovi iz dokumenta „Strategija razvoja sistema javnih nabavki za period 2010-2015“ usvojena na sjednici Savjeta/Vijeća ministara 26.08.2010. godine u kojima se jasno pledira na neizricanje novčanih kazni već isključivo samo na obrazovanje, osposobljavanje ili bolje reći ubjeđivanje onih koji ne poštuju odredbe ZJN-a, a iz evidentno koruptivnih razloga. Navedeni dokument se na žalost ne nalazi na web stranici usvojitelja, i tek ovih dana je stavljen na web stranicu Agencije kao kreatora i predlagača istoga, a što je zahtijevalo i uslovalo da isti prije Agencije stavimo na web stranicu Udruženja www.tender.ba, sa datim određenim komentarom, te na taj način isti učinimo dostupnim javnosti. Neposredno nakon usvajanja Strategije, na web stranici Agencije pojavio se Prednacrat novog ZJN-a. Nakon upućivanja konkretnih i konstruktivnih primjedbi i prijedloga na sadržaj istog od strane UG „Tendera“ i reakcije sredstava javnog informisanja isti Prednacrat je skinut sa web stranice Agencije. Tekst Prednacrat dokumenta se takođe nalazi na web stranici Udruženja.

Samo djelimično prezentovanom stanju i neprimjerenom ponašanju ključnih institucija u javnim nabavkama, svakako treba dodati i zabrinjavajuću neefikasnost u radu Suda BiH po pitanju rješavanja tužbi u ovoj oblasti. Sve to zajedno najbolje oslikavaju neminovnost narastanja javašluka i opštu neodgovornost u značajnom broju ugovornih organa i ponuđača.

Svi dobronamjerni i upućeni pojedinci iz stručne javnosti, pri ovakvom stanju stvari, smatraju da bi korupcija i kriminal u segmentu javnih nabavki bili daleko manji i primjereniji realnom tržišnom stanju visina cijena roba, usluga i radova, čak i kad bi se ukinuo ovakav Zakon koji omogućava, toleriše i legalizuje pljačka budžetskih sredstava.

Navedeni su samo neki od brojnih pokazatelja i činjenica koji nedvosmisleno ukazuju na neodrživo i društveno štetno koruptivno stanje u javnim nabavkama. Posebno zabrinjava izostanak

jasne antikoruptivne namjere kreatora prijedloga propisa u ovoj oblasti, a što se ogleda i u najnovijem predloženom dokumentu Nacrtu novog ZJN-a, koji se prije 10 dana, tačnije 16. novembra 2010. godine pojavio na web stranici Agencije i na koji je predviđena mogućnost od 30 dana za davanje sugestija, komentara i prijedloga u formi amandmana. Iz predloženog dokumenta jasno se može uočiti da se nema namjera ni u narednom periodu bilo šta promijeniti nabolje. Suštinsko je da se predloženim dokumentom ne nude poželjna i potrebna rješenja za otklanjanje i prevazilaženje slabosti prisutnih u aktuelnom Zakonu koje omogućuju koruptivna ponašanja neodgovornim pojedincima u ugovornim organima i samim ponuđačima. Razbijanjem postojećih formulacija iz 67 članova postojećeg u 127 novih članova novog ZJN-a, u mnogome će se dodatno usložniti i učiniti još nejasnijom problematika postupka javnih nabavki, što će ostavljati prostor za različita tumačenja, a time i moguće nove zloupotrebe.

Najproblematičnije u novom dokumentu, pored zadržavanja ekonomski štetnih visina postojećih cenzusa, predstavlja omogućavanje dodjela ugovora za dodatne nabavke roba i usluga do 50%, a izvođenja radova 30% vrijednosti osnovnog ugovora putem Pregovaračkog postupka bez objave i to u periodu od 3 godine. Zašto je predlagač novog nacrtu Zakona „široke ruke“, kad su u pitanju odredbe koje omogućuju neracionalno raspolaganje budžetskim sredstvima, već smo ranije konstatovali. Iskustava iz ZJN-a Srbije i Hrvatske u kojima su za navedeni vid nabavke utvrđeni procentualni iznosi do 25% ali ne i na 3 godine, s tim da ta mogućnost kod nabavke roba u Hrvatskoj nije uopšte moguća, očito za kreatora dokumenta nisu bila dovoljno bitne ni poučna. Dodatno mora da zabrinjava i ostavljanje mogućnosti ugovornim organima da u tenderskim dokumentacijama ugrađuju odredbu o promjenljivosti cijena i po tom osnovu na legalan i moguć koruptivan način podižu cijene iz potpisanog ugovora, takva mogućnost u ZJN-u naših susjeda nije predviđena.

Pored navedenih i drugih predložnih problematičnih rješenja koji će bez sumnje omogućiti daljnje jačanje korupcije, posebno značajan doprinos istom će dati i novopredložena mogućnost nabavki putem primjene Kompetativnog dijaloga, koji je po ne samo našoj procjeni za sada zbog nepostojanja efikasnih kontrolnih mehanizama i naglašeno prisutnog koruptivnog mentaliteta apsolutno neprimjenljiv. Neprimjerena je i krajnje birokratska predviđena procedura, kojom će se mogućnost podnošenja žalbe, umjesto maksimalno 3 u sadašnjoj praksi primjene ZJN-a, povećati na potrebnih čak 6 žaljenja u istom postupku javne nabavke kako bi se mogla eventualno da spriječi namjera ugovornog organa da izigra odredbe Zakona i sklopi ugovor sa protežiranim ponuđačem. Takvo predviđeno, gotovo mazohističko, maltretiranje i diskriminisanje ozbiljnih ponuđača bez sumnje značajno će smanjiti broj žaljenja dok će korupcija neminovno rasti, što ne bi smio da bude smisao i svrha donošenja novog Zakona, jer to sigurno nije interes poreskih obveznika i društva u cjelini.

Kao izuzetno pozitivno i za svaku pohvalu je utvrđivanje prekršajne odgovornosti i novčanih kazni predviđenih u 24 člana ZJN-a, mada će stav sadržan u ključnoj ili čarobnoj riječi „može“, kako je primjenjivan u sadašnjoj praksi, značiti da nikad neće biti podniet ni jedan zahtjev protiv bilo koga za pokretanje prekršajnog postupka od strane URŽ/KRŽ-a ili Agencije.

Ako se ima u vidu da smo najkorumpiranija zemlja u jugoistočnoj Evropi, mora se dati suštinski argumentovan i nedvosmislen odgovor zašto se i u ključnim odredbama predloženog Nacrta dokumenta, umjesto sužavanja, krajnje svjesno i sa namjerom otvara još veći prostor za moguća nova koruptivna djelovanja. Postavlja se otvoreno pitanje čiji je to interes, jer poreskih obveznika i građana sigurno nije. Mi u Udruženju smo voljni i nadasve zainteresovani da zajedno sa svim dobronamjernim i stručnim pojedincima i organima damo pun doprinos u izradi suštinski kvalitetnog novog ZJN-a, čijom dosljednom primjenom će se obezbijediti potrebna osnova za većom transparentnošću i efikasnošću u provođenju postupaka javnih nabavki, ali i što je najbitnije ugradnja potrebnih efikasnih mehanizama za najracionalniji odnos u ugovornim organima prema trošenju budžetskih sredstava. Zalaganje Agencije da sva predložena rješenja budu u skladu sa Direktivama Evropske unije, Udruženje u

potpunosti uvažava i podržava, ali isto tako odlučno stoji na stanovištu da Direktive nisu niti smiju biti prepreka suzbijanju i eliminisanju neprimjerenih i u suštini nezakonih radnji i ponašanja u javnim nabavkama, koje najdirektnije podstiču i omogućuju korupciju a iste su zbog tolerantnog odnosa drugostepenog kontrolnog organa, kao naša specifičnost postale ključni koruptivni specijalitet.

Po viđenju i procjeni stručnih i upućenih pojedinaca u problematiku javnih nabavki, ne samo u BiH, ugradnjom konkretnih i konstruktivnih antikoruptivnih prijedloga koje nudi naše Udruženje na postojeći, a što je primjenljivo i na novopredloženi Nacrt ZJN-a, obezbijedio bi se najefikasniji antikoruptivni dokument u javnim nabavkama na prostoru zemalja bivše Jugoslavije i isti bi bio izuzetno prihvaćen i od svih zemalja u tranziciji kao i u Evropskoj uniji. Procjenjuje se da bi se odgovornom primjenom antikoruptivnih rješenja obezbijedila ušteda od najmanje 400 miliona KM na godišnjem nivou, zašto bi i jesu nesumnjivo opredjeljeni svi dobronamjerni i čestiti građani u ovoj državi, pogotovo poreski obveznici, a takođe za isto odlučujuće bi morali biti zainteresovani i najodgovorniji u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti BiH, kojima će Udruženje takođe dostaviti konkretne prijedloge u formi amandmana. Prihvatanjem istih korupcija u oblasti javnih nabavki bi u najvećoj mjeri faktički bila stavljena pod kontrolu i svedena gotovo na mjeru kao i u zemljama Evropske unije.

Nadamo se da ćete Vi kao najodgovorniji učiniti sve da se stvori potrebna društvena klima i uslovi koji će omogućiti bržu realizaciju opšteg opredjeljenja za izgradnju društvenog sistema po uzoru na zemlje Evropske unije, prihvatajući i razvijajući ukupne demokratske odnose uključujući svakako konstruktivne i korisne inicijative i prijedloge koji dolaze iz civilnog društva od nevladinog sektora. Prihvatanjem takvog, izuzetno opštekorisnog načina komuniciranja i uvažavanja viđenja i inicijativa iz baze društva, nesumljivo će ne samo ojačati Vaše veze sa biračima već će isto biti i afirmacija povjerenja u državničku sposobnost i mudrost, kao i iskrene namjere da se transparentno i odgovoro zadovoljavaju stvarni interesi i potrebe građana. Otuda i ovo obraćanje UG „Tendera“ Vama najodgovornijima ima za cilja da ukaže na neizostavnu nužnost animiranja i uključivanja svih raspoloživih stručnih i kreativnih snaga na rješavanje brojnih značajnih pitanja kao što je i neposredno najavljeno predstojeće donošenje novog, nadamo se znatno efikasnijeg i primjerenijeg ZJN-a. Svakome u ovoj državi je krajnje jasno da prevashodno samo od Vašeg konstruktivnog pristupa i odlučne državničke opredjeljenosti za nužno sveobuhvatnije i kvalitetnije reformske promjene na demokratskim principima, uvažavanjem dijaloga i afirmacije opšteg koncezusa jedino može obezbijediti brže jačanje pravne države i čvršće utiranje puta ka nužnim Evropskim integracijama.

U očekivanju i velikoj nadi da ćete Vašim neprikosnovenim autoritetima i odvažnošću, uvažavajući ukupnu aktuelnost dosta teškog društveno – ekonomskog i političkog stanja u državi i zahtjeva iz međunarodne zajednice, učiniti sve što je u Vašoj moći da se obezbijedi organizovano uključivanje svih stručnih i kreativnih snaga, kako bi se na transparentan i javan način putem „okruglih stolova“ i tribina kao i sredstava javnog informisanja, naročito javnih servisa, obezbijedilo iznalaženje antikoruptivnih normativnih rješenja i mehanizama kojima bi se podigao i nivo efikasnosti i odgovornosti svih institucija, a naročito kontrolnih i sudskih organa u javnim nabavkama, što bi predstavljalo i presudno značajnu osnovu za više nego nužan pristup otpočinjanja procesa suzbijanja korupcije, a time i početak stvarne društveno – ekonomske reforme i moralne obnove društva.

S poštovanjem!



Predsjednik Upravnog odbora Udruženja građana „TENDER“

Zoran Dragičević, dipl. ecc