

■ IZVJEŠTAJ O MONITORINGU JAVNIH NABAVKI GRADA BANJA LUKA

Period monitoringa: jul 2017 . - maj 2018. godine

- Author: Eda – Agencija za razvoj preduzeća
- Date: 21.05.2018.

Uvod

Ovaj izvještaj predstavlja nalaze monitoringa javnih nabavki Grada Banja Luka¹. Monitoring javnih nabavki je izvršen periodu od jula 2017. godine do maja 2018. godine, primjenom posebne metodologije monitoringa, izrađene za ove potrebe. Sama aktivnost je realizovana u okviru projekta Jačanje uloge OCD i lokalnih medija u unapređenju transparentnosti rada lokalne uprave, a koji je implementirala Eda – Agencija za razvoj preduzeća Banja Luka, uz podršku inicijative WeBER (Western Balkans Enabling Project for CSO Monitoring of Public Reform), odnosno Vanjskopolitičke inicijative Bosne i Hercegovine. Projekat, odnosno inicijativa su finansirani od strane Evropske unije i Kraljevine Holandije.

Sam proces monitoringa se odvijao u dva povezana procesa i to:

- 1) Analiza sekundarnih izvora informacija (prije svega revizorskih izvještaja, web sajta Grada, informacija iz specijalizovanih i drugih medija i dr.), kojom su utvrđeni obrasci ponašanje Grada u ranijem, nešto dužem, periodu i
- 2) Monitoring aktuelnih javnih nabavki (praćenje provođenja javnih nabavki putem informacija objavljenih na Portalu javnih nabavki BiH, kojim je izvršen monitoring aktuelnih (Real Time) javnih nabavki Grada u periodu trajanja monitoringa <https://www.ejn.gov.ba/>).

Clj monitoringa je bio praćenje usklađenosti postupaka javnih nabavki Grada sa odredbama Zakona o javnim nabavkama BiH (ZJN), ali i sa preporučenim i dobrim praksama u ovoj oblasti. Prilikom ocjenjivanja usklađenosti poslovanja Grada sa pomenutim aktima i praksama, vođeno je računa o cjelokupnom ciklusu javnih nabavki (od analize potreba i izrade plana nabavki i provođenja postupaka (tenderisanja), odnosno dodjele samih ugovora. Praćenje realizacije dodijeljenih ugovora, uzimajući u obzir predviđeni period monitoringa, nije predmet ove analize, osim za dostupne sekundarne izvore.

¹ Imajući u vidu da Grad Banja Luka izrađuje konsolidovani godišnji finansijski izvještaj, značajan dio nalaza iz ovog izvještaja se odnose i na budžetske korisnike koji su u sastavu Glavne knjige trezora Grada (pored Gradske uprave, obuhvaćene su i dostupne informacije o nabavkama Gradske razvojne agencije, Centra za razvoj i unapređenje sela, TOBL-a, JU Banski dvor, JU SC Borik, Centra za socijalni rad i dr.). U tekstu ovog izvještaja, pod pojmom Grad, obuhvaćeni su, dakle, i nalazi tih korisnika.

Nalazi

Opšta ocjena

Bitne nepravilnosti su uočene u svim fazama ciklusa javnih nabavki, od planiranja i pripreme, preko objavljivanja i dodjele ugovora, do samog izvršenja ugovora. Kod Grada su, u većem broju slučajeva, identifikovani značajni rizici integriteta nabavke, a posebno oni koji se odnose na veoma loše analizu potreba i planiranje; manjak transparentnosti; diskriminaciju, odnosno favorizovanje učesnika u postupku; nezakonit izbor procedura i zloupotrebe pri izvršenju dodijeljenih ugovora. Imajući u vidu težinu uočenih propusta, vrijednost nabavki kod kojih su isti uočeni, te konstantnu prisutnost, može se reći da Grad svakako ne može dobiti prelaznu ocjenu u segmentu javnih nabavki. Kao poseban problem se svakako može navesti i ustaljena praksa Grada da ne provodi u potpunosti preporuke Glavne službe za reviziju javnog sektora Republike Srpske, pa i one preporuke koje se odnose na funkciju javnih nabavki².

Bitne nepravilnosti su uočene u svim fazama ciklusa javnih nabavki, od planiranja i pripreme, preko objavljivanja i dodjele ugovora, do samog izvršenja ugovora

Pregled principa javnih nabavki

Priprema javnih nabavki – Nemoguće je ne primijetiti zaista rijetku situaciju uočenu prilikom monitoringa, a to je činjenica da je plan nabavki za 2017. godinu mijenjan/dopunjavan čak 18 puta! Plan nabavki, između ostalog, treba da, zainteresovanim ponuđačima i javnosti, unaprijed pruži odgovarajuće informacije o planiranim nabavkama, kako bi se ponuđači mogli bolje pripremiti za buduće tendere, odnosno kako bi javnost (posebno organizacije civilnog društva), mogla adekvatno pratiti provođenje postupaka nabavki. Česte izmjene plana nabavki, ukoliko nisu uzrokovane odgovarajućim izmjenama budžeta ili drugih planskih/razvojnih dokumenata, osim što ukazuju na lošu funkciju planiranja, posebno loše utiču izvjesnost i sigurnost javnih nabavki. Pored navedenog nedostatka, uočeni su i drugi, bitni, nedostaci koji se odnose na to da se nabavke provode i ugovori dodjeljuju iako nisu riješena prethodna bitna pitanja (imovinsko-pravni odnosi, finansijska sredstva za realizaciju i dr.), da se realizuju i plaćaju znatni iznosi nepredviđenih radova i sl. Da ovakva praksa

² U izvještaju o statusu datih preporuka prilikom revizije konsolidovanih finansijskih izvještaja Grada za 2012. godinu, Grad je ocijenjen Zaključkom sa rezervom, jer je 6 od ukupno 18 datih preporuka, proveo samo djelimično. Takođe, pojedini budžetski korisnici nisu u potpunosti proveli preporuke revizije ni na dan izrade ovog izvještaja. Dalje, potrebno je imati u vidu i činjenicu da su pojedine preporuke, iako realizovane, u taj status dospjele protekom neopravdano dugog perioda. Na kraju, kako između revizija finansijskih izvještaja Grada obično prođe duži vremenski period, teško je sa sigurnošću utvrditi pravovremenost i potpunost u poštovanju preporuka revizije.

Grada nije slučajnost, govori podatak da je plan nabavki za 2018. godinu, već mijenjan/dopunjen pet puta.

Transparentnost – Transparentnost nabavki je od izuzetnog značaja za zakonit i fer postupak, odnosno za omogućavanje svim zainteresovanim učesnicima da se takmiče za ugovore pod jednakim uslovima. Takođe, od nivoa transparentnosti zavisi i sama mogućnost detekcije korupcije i drugih nezakonitosti. Monitoringom su uočeni mnogi nedostaci kod principa transparentnosti, od kojih se naročito ističu nabavke za koje uopšte nisu provedeni postupci javnih nabavki; zatim nabavke koje su provedene, a da nisu predviđene planom nabavki; nedovoljno jasne informacije o predmetu nabavke u samoj tenderskoj dokumentaciji (npr. jedinica mjere za građevinske radove utvrđena kao „paušalno“), što najčešće ukazuje na to da su pojedini dobavljači dobili informacije na drugi, netransparentan, način. Grad u 2016. godini, za većinu nabavki nije objavljivao tendersku dokumentaciju kroz sistem E-nabavki, čime je prekršio podzakonski akt koji reguliše način objavljivanja ove dokumentacije. Takođe, pojedini budžetski korisnici u sastavu Glavne knjige trezora Grada nisu, kroz sistem E-nabavki, objavili niti jednu tendersku dokumentaciju u 2016. godini. Na kraju, Grad je, u 2016. godini, zaključio čak 151 direktni sporazum ukupne vrijednosti 603.662 KM (bez PDV-a). Ovo su samo neki od primjera narušavanja načela transparentnosti, kao jednog od ključnih načela za ostvarivanje stvarne i fer konkurencije na tržištu javnih nabavki.

Diskriminacija/favorizovanje ponuđača – Svakako jedan od najizraženijih rizika integriteta javne nabavke. Ovaj rizik može da ima različite manifestacije, koje se u najvećem broju slučajeva odnose na zahtijevane uslove na strani ponuđača (lična, profesionalna ili finansijska sposobnost), zatim zahtijevane tehničke i druge specifikacije predmeta nabavke ili na favorizujuće kriterijume za dodjelu ugovora. Od uočenih ovakvih praksi Grada, naročito se izdvajaju slučajevi gdje su postavljeni neprimjereni zahtjevi u pogledu ekonomske i finansijske podobnosti ponuđača (npr. kao uslov, postavljen ukupan prihod veći od procijenjene vrijednosti nabavke); zatim slučajevi gdje izabrani ponuđači nisu dostavili dokaze da ispunjavaju uslove propisane tenderskom dokumentacijom, ili, još gore, uopšte ne ispunjavaju uslove iz tenderske dokumentacije; pa sve do slučaja gdje je ugovor dodijeljen ponuđaču koji nije registrovan za obavljanje tražene djelatnosti. Vrlo je interesantan i skorašnji primjer nabavke dva automobila za potrebe Grada (procijenjene vrijednosti od 80.000 KM i 40.000 KM), gdje je, kao jedan od tehničkih uslova, naveden taj da automobili moraju imati Apple konekciju, a šta predstavlja diskriminatornu klauzulu, jer isključuje mnoge proizvođače/dobavljače koji ne mogu ispuniti ovaj uslov

isključuje mnoge proizvođače/dobavljače koji ne mogu ispuniti ovaj uslov. Teško je pretpostaviti da postoji ovako propisan standard za službene automobile Grada, a koji bi opravdao i ovakav tehnički zahtjev. Takođe, u postupku izbora dobavljača radova izgradnje jedne pristupne saobraćajnice, Grad je, prema mišljenju jednog od ponuđača, kasnije potvrđenog rješenjem Kancelarije za žalbe BiH, diskriminatorno definisao potrebne kvalifikacije jer je zahtijevao da ponuđači dostave dokaze o iskustvu u vršenju poslova koji su identični predmetu nabavke, iako ZJN i praksa nalažu da se moraju prihvatiti i slični poslovi, odnosno da se ne mogu isključiti ponuđači koji nisu imali iskustva u poslovima koji su identični predmetu nabavke. Da slučaj bude još gori, upravo je taj ponuđač dostavio najpovoljniju ponudu i jedini je ponuđač koji nije pozvan da dostavi pojašnjenja ponude, upravo u dijelu koji se odnosi na dostavljene dokaze o kvalifikacijama.

Kršenje procedura nabavki – Od kritične je važnosti, prilikom provođenja postupaka javnih nabavki, obezbijediti odgovarajuće nivoe transparentnosti i jednakog tretmana ponuđača, blagovremeno informisanje svih ponuđača, te posebno, strogo pridržavanje propisanih formalnih koraka i procedura. Ugovorni organi su dužni voditi računa o integritetu postupka, zaštiti informacija koje bi favorizovale pojedine ponuđače, te pravilnoj primjeni izabranih pravila postupka i kriterijuma. Kada su u pitanju procedure, svakako najkritičniji nalazi se odnose na praksu Grada da provodi pregovaračke postupke bez objave obavještenja, iako nisu ispunjeni strogi zakonski uslovi za tu vrstu postupka. Pojedini budžetski korisnici, ovu vrstu postupka su provodili čak i za svoje redovne aktivnosti (npr. SC Borik je ove postupke provodio iz razloga hitnosti, a za organizovanje aktivnosti organizovanja sportskih takmičenja i turnira). Čak i gdje, na prvi pogled nema jasnih nezakonitosti u postupcima, slijed događaja može uputiti na sumnjive obrasce ponašanja. Tako je Grad, u 2017. godini, dva puta poništio postupak završetka izgradnje visećeg mosta u Priječanima (jer nije dostavljena niti jedna prihvatljiva ponuda), kako bi taj posao na kraju bio dodijeljen u pregovaračkom postupku bez objave obavještenja (cca. 100.000 KM). Ovdje se može postaviti ozbiljno pitanje zašto po objavljenim tenderima nema zainteresovanih ponuđača i kako se to određeni ponuđači zainteresuju da direktno pregovaraju tek u najmanje transparentnom, pregovaračkom, postupku. Dalje, Grad je 2012. godine, u odluci o zaduživanju već naveo poslovne banke kod kojih će se zadužiti, te naknadno proveo pregovarački postupak bez objave obavještenja. Da upotreba ovog postupka nije slučajnost govori i podatak da je Grad proveo čak 22 pregovaračka postupka bez objave obavještenja samo u 2016. godini! Kao grubo kršenje odredbi ZJN svakako se može navesti i slučaj nabavke usluga mjerenja aerozagađenja i buke (128.205,12 KM), gdje je, nekoliko dana nakon što je otvorena jedina pristigla ponuda, predstavnik ponuđača koji

Tako je Grad u 2017. godini, dva puta poništio postupak završetka izgradnje visećeg mosta u Priječanima (jer nije dostavljena niti jedna prihvatljiva ponuda), kako bi taj posao na kraju bio dodijeljen u pregovaračkom postupku bez objave obavještenja (cca. 100.000 KM)

je tu ponudu dostavio obaviješten da je „ipak“ pristigla još jedna ponuda, ali ista nije dostavljena komisiji, greškom radnika protokola. Kako je prvi ponuđač odbio učestvovati u nastavku takve procedure, postupak je poništen. Ponovljeni postupak je pokazatelj koliko su daleko domaći ugovorni organi spremni ići u protežiranju favorizovanih kandidata. Naime, u ponovljenom postupku su pristigle dvije ponude, te je, kao povoljnija, prihvaćena ponuda drugog ponuđača. Po izjavljenoj žalbi prvog ponuđača na takvu odluku Grada, Kancelarija za žalbe BiH je konstatovala da drugi ponuđač (izabrani ponuđač) uopšte nije ispunio postavljene uslove u pogledu kvalifikacija ponuđača. Štaviše, u ovom postupku Grad nije omogućio prvom ponuđaču da ima uvid u ponudu drugog ponuđača, jer je, greškom, poziv za uvid u ponudu dostavio na pogrešan broj faksa! Od ostalih nepravilnosti u ovom segmentu izdvajaju se cijepanje predmeta na više nabavki radi provođenja manje transparentnih procedura; zaključivanje direktnih sporazuma za vrijednosti nabavki koje su znatno iznad zakonom definisanih (npr. JU Banski dvor na iznos od preko 16.000 KM); nedostavljanje bankarskih garancija od strane izabranih ponuđača iako je to bio uslov iz tenderske dokumentacije i dr.

Zloupotrebe pri izvršenju ugovora – Ove zloupotrebe predstavljaju takve obrasce ponašanja pri kojima se, uslijed načina na koji se provode dodijeljeni ugovori, praktično obezvređuje čitav prethodno provedeni postupak javne nabavke u kojem je izabran najpovoljniji ponuđač. Pojedini dobavljači (prije svega izvođači građevinskih radova), ugovorene radove uopšte nisu izvršili, ili su izvršili radove koji uopšte nisu predviđeni. Postoji i praksa avansnog plaćanja za radove, iako ugovoreni model plaćanja podrazumjeva isplatu tek po prihvaćenim privremenim ili konačnim situacijama. Na kraju, identifikovani su i slučajevi gdje je ukupna vrijednost pojedinačnih ugovora unutar okvirnog sporazuma, daleko prevazišla vrijednost definisanu tim okvirnim sporazumom.

Nedostatak kontrole izvršenja ugovora – Kontrola izvršenja ugovora predstavlja jednu od najvažnijih funkcija javnih nabavki, a sa organizacionog stanovišta, predstavlja dio opšteg sistema internih kontrola i kontrolnih postupaka. Ostvarena funkcija kontrole obezbjeđuje najmanje to da se dodijeljeni ugovori provode na način kako su ugovoreni (npr. u pogledu cijene, količine, rokova, kvaliteta i dr.), zatim da se konstantno prati stanje snabdjevenosti ugovorenim robama, uslugama i radovima (kako vršenje javne funkcije ne bi bilo ugroženo), te da se obezbijedi pravovremeno planiranje, odnosno započinjanje novih postupaka javnih nabavki. Kod Grada se posebno izdvaja veliki broj slučajeva isteka ugovorenih rokova za izvođenje radova/isporuku roba; zatim plaćanja na osnovu zaključenih okvirnih sporazuma, bez zaključenja posebnih ugovora, a šta je zakonska obaveza; pa sve do isplaćivanja tranši bez ovjerenih računa, dnevnika građenja, situacija i sl.

Izvori

- Izvještaj o reviziji konsolidovanih finansijskih izvještaja GSRJS RS za 2007. godinu,
- Izvještaj o reviziji konsolidovanih finansijskih izvještaja GSRJS RS za 2012. godinu,
- Izvještaj o statusu datih preporuka GSRJS RS za 2012. godinu,
- Izvještaj o reviziji konsolidovanih finansijskih izvještaja GSRJS RS za 2016. godinu
- Registar preporuka finansijske revizije GSRJS RS za period 2013 – 2017. godina,
- Rješenja KRŽ BiH broj JN2-02-07-1-435-6/17; broj JN2-02-07-1-436-7/17; broj JN2-02-07-1-446-8/17; broj JN2-02-07-1-475-3/17; broj JN2-02-07-1-486-8/17; broj JN2-02-07-1-477-8/17; broj JN2-02-07-1-518-8/17; broj JN2-02-07-1-562-7/17; i broj JN2-02-07-1-592-10/17.
- Obavještenja o nabavkama, tenderske dokumentacije, obavještenja o poništenjima postupka i obavještenja o dodjeli ugovora o javnim nabavkama grada na Portalu javnih nabavki BiH u periodu juli 2017. godine – maj 2018. godine (ukupno 90 postupaka).