Како против корупције у јавним набавкама

МИОДРАГ МИЛОСАВЉЕВИЋ
КООРДИНАТОР ПРОГРАМА ТРАНСПАРЕНТНОСТ, ОДГОВОРНОСТ И ЈАВНИ ИНТЕГРИТЕТ У ФОНДУ ЗА ОТВОРЕНО ДРУШТВО – СРБИЈА

Корупција је прва асоцијација која се јави код већине грађана, без обзира на то колико су упућени у управљање јавним финансијама или механизме управљања државом или локалном самоуправом, када се помену јавне набавке у Србији. Међутим, идеја успостављања система јавних набавки потпуно је супротна. Систем јавних набавки требало би да обезбеди ефикасну превенцију корупције и да омогући њено лакше санкционисање уколико се појави. Зато чуди и истовремено брине, како је овај институт у Србији у потпуности лишен поверења грађана.

Начини могућег нарушавања тржишне утакмице и правила конкуренције не исцрпљују се заобилажењем успостављених критеријума за избор најповољније понуде. Спектар је широк и креће се од праксе необјављивања тендера, преко фалсификовања документације до потписивања анекса уговора након добијеног посла којим се мењају услови из уговора у корист понуђача који је понудио најнижу цену (понекад испод минималне могуће у тржишним условима) знајући да ће каснијим анексима уговора постићи цену која је економски одржива. Нешто софистицираније методе укључују набавку робе, добара или услуга које нису потребне или се набављају количине веће од потребних. С обзиром на то колико је различитих модела корупције у јавним набавкама евидентирано, могло би се овако набрајати у недоглед.

Кратак поглед на бројке из извештаја Управе за јавне набавке поднетог Влади Републике Србије нам каже да је нетранспарентно спровођење јавних набавки кроз законом предвиђени преговарачки поступак БЕЗ објављивања јавног позива и даље често примењиван. Око 25% новца потрошеног на набавке велике вредности, потрошено је у оваквом поступку. Ради се о износу од 67 милијарди динара (око 650 милиона еура). Ваља рећи да је број понуда у овим поступцима у просеку 1 или тежи том броју.

Неке последице корупције у јавним набавкама

Последице замашне корупције су озбиљне и ненадокнадиве. Јавни ресурси се преливају у приватне руке без унапређења јавног добра и служења јавном интересу. Поред тога троши се новац на финансирање неефикасних контролних институција, али и енергија и време других људи заинтересованих за сузбијање корупције у јавним набавкама. Узмимо, на пример, да се једна компанија са ограниченим ресурсима, каква је уосталом свака компанија, припрема месец дана за давање понуде у поступку јавне набавке не знајући да су критеријуми за набавку робе, добара или услуга уствари постављени упра-

во тако да одговарају баш одређеном понуђачу или да функционери или службеници који раде у ентитету који спроводи набавку имају приватни интерес да нека компанија добије посао. Дакле, та компанија је трошила време својих запослених које је могло да буде продуктивно употребљено на другом послу, али и новац за њихове плате, откуп тендерске документације (што је својеврсни нонсенс) и да не набрајамо даље. Губитака је на претек у приватном сектору. У јавном сектору такође.

У истраживању о политизацији јавних предузећа које је урадио Центар за примењене европске студије забележено је, на пример, да се у плановима јавних набавки без икаквог образложења или објашњења често налази роба која ће се набавити наведена по произвођачкој марки, а не по одликама робе коју би требало набавити. Такав план јавних набавки саставили су запослени у неком одељењу јавног предузећа које је задужено да саставља планове јавних набавки. Такав план јавних набавки одобрио је и потписао директор јавног предузећа, функционер једне од партија на власти, који за то прима плату. Такав план јавних набавки одобрио је управни одбор који има 9 чланова у конктретном случају и који сви одреда примају накнаду за свој рад у управном одбору (поново готово сви представници владајућих политичких странака). Исти план јавних набавки контролисао је и надзорни одбор, састављен од представника истих политичких странака као и управни одбор, (такође прима накнаду за рад) и рекао да је план јавних набавки уредан. На крају, такав план јавних набавки усвојила је локална скупштина чији одборници такође примају накнаду за свој рад, као саставни део плана пословања јавног комуналног предузећа. Контролни механизми, попут финансијских инспектора или Државне ревизорске институције, такође нису били у контроли, или, ако су били, нису регистровали никакве неправилности.

Нема лаких решења

Решење овог проблема, какво год да је, није ни лако ни једноставно. Неупућени или пристрасни у Србији у дебати о начинима сузбијања корупције у јавном сектору управо нуде оваква решења.

Прво и најчешће „решење из рукава“ је приватизација сектора јавних предузећа. Суштину овог приступа чини измештање управљања јавним предузећима из руку корумпираних јавних функционера који су партијски војници и исисавају новац и друго што се да исисати из јавних предузећа и то преливају у сопствене џепове, џепове својих страначких лидера и колега, те странке којој морају да буду захвални што су се нашли у позицији да управљају јавним предузећем. Чак и са компетентних места могу се чути објашњења типа: кад Немац купи предузеће он ради по одређеној матрици, вреднује само профит, а не занима га да ли је неко из странке А или Б или је син или сестра од тетке неког функционера. Ово је збиља тачно све док ови насумице побројани не могу да значајно увећају профит компаније. У Siemens-у су ово демонстирали у праски више пута пре него што су одлучили да престану, а у литератури можемо да сретнемо описе великих приватних инфраструктурних пројеката који су плод корупције. Сјузан Роуз-Ејкерман нам описује пловеће хидроелектране у неким земљама у развоју које су покретне и, уколико носиоци коруптивног аранжмана на страни државе изгубе своје позиције, таква централа може да се пусти низ воду и премести у неку другу државу по потреби. Такође, готово је сигурно да би озбиљно истраживање у Србији показало да су бројна лица повезана са јавним функционерима (на начин дефинисан Законом о Агенцији за борбу против корупције) распоређена на управљачка места у великим приватним компанијама које између осталог учествују у поступцима јавних набавки као понуђачи. Ипак, не споримо овде да приватизација јавног сектора може да коинцидира са снижавањем нивоа корупције. Само тврдимо да она није лек за корупцију у јавном сектору, тј. готово да је неутрална у односу на овај проблем у контексту непостојања веродостојног надзора и санкционисања корупције.

Други предлог који се појавио у дебати о унапређењу управљања јавним сектором захтева укидање управних одбора у јавним предузећима и избор директора јавних пре-

дузећа на конкурсима и готово ништа више. Овакав предлог у потпуности занемарује суштину проблема и овако дат независно од контекста потпуно је јалов. Свакако да проблем управљања јавним предузећима није формална улога управних одбора нити њихова позиција у систему управљања јавним предузећима. На крају крајева, ако је друштво у Србији решило да одређене потребе задовољавају предузећа у државном власништву, њима морају да управљају изабрани представници власти јер су они и одговорни за управљање овим предузећима. Проблем са управним одборима и целим системом управљања јавним предузећима је што сијасет надлежних органа не ради свој посао у складу са законима и другим прописима којима је регулисано управљање јавним предузећима, па тако и спровођење јавних набавки. Уосталом, неуспео покушај професионализације управљања јавним комуналним предузећима у Београду након избора 2008. године речито говори о томе да без обезбеђене контроле и адекватне санкције мере које би требало да делују анти-коруптивно често служе само као параван за корупцију. Тако су дневне новине више од месец дана пре затварања овог конкурса објавиле којој странци припада директорско место у којем предузећу. Права наивних који су се без страначке подршке пријавили на конкурс није имао ко да заштити.

Јавно предузеће	Партијска припадност (коначни резултати конкурса) Извор: *Политика online*, 18. октобар 2008.	Партијска припадност (чланак објављен пре затварања конкурса, заснован на коалиционом споразуму) Извор: *Press online*, 3. септембар 2008.
Водовод	Кандидат подржан од ДС-а	ДС
Зеленило	Кандидат подржан од ДС-а	ДС
Паркинг сервис	ДС	ДС
Градска чистоћа	ДС	ДС
Ада Циганлија	ДС	ДС
Урбанистички завод	Кандидат подржан од ДС-а	ДС
Градско стамбено	Г17 плус	Г17 плус
Хиподром Београд	Г17 плус	Г17 плус
Градске пијаце	Г17 плус	Г17 плус
Београдска тврђава	Г17 плус	Г17 плус
Београдске електране	СПС	СПС
ГСП	СПС	СПС
Сава центар	СПС	СПС
Погребне услуге	Кандидат подржан од ПУПС-а	ПУПС (Коалициони партнер СПС-а)
Инфостан	Кандидат подржан од ЛДП-а	ЛДП
Београд пут	Кандидат подржан од ЛДП-а	ЛДП
ТОБ	Кандидат подржан од ЛДП-а	ЛДП

Извор: Како стати на пут политизацији јавних предузећа у Србији, Центар за примењене европске студије, Београд, 2011.

Како се борити против корупције у јавним набавкама

Сузбијање корупције у јавним набавкама, на први поглед, требало би да буде примарно задатак наручилаца (државних органа, предузећа, установа) и пословног сектора – приватних предузећа која учествују у поступцима јавних набавки. По логици ствари и слову закона, наручиоци би требало да набављају најбољи квалитет за најповољнију цену, а понуђачи да једни другима конкуришу управо овим карактеристикама. Држава би требало да ствара услове за неометану тржишну утакмицу, а понуђачи у поступцима јавних набавки да алармирају на појаву дисторзија које умањују шансе да њихове понуде буду одабране на основу критеријума који нису наведени у конкурсној документацији. То што је неко повезано лице са одлучиоцем у субјекту који расписује јавне набавке никако не би смело да буде толерисано као основ за предност у поступку јавне набавке. Строго легално гледано у Србији и другим системима који познају јавне набавке и није легално. Ипак, праксу ове врсте често региструјемо у Србији, а ефективне санкције готово да нема. Опомињуће звуче и одговори на питања која је у упитнику за добијање статуса кандидата Европска комисија поставила Србији. Једно од њих пита колико поступака јавних набавки је поништено у Србији због сукоба интереса. Одговор, иако тачан, звучи неозбиљно – ниједан.

Ова илустрација показује да претходно објашњен механизам очигледно не даје очекиване резултате. Наручиоци и понуђачи често и релативно ефикасно налазе начине да интегришу корупцију у своје односе. Елинор Остром нас поучава да се скуп принципала углавном и неће укључити у узајамни надзор да би утврдили поштују ли се њихова правила. Поштовање ових правила представља јавно добро и зато држава мора обезбедити ефикасан и од учесника у поступцима јавних набавки независан надзор – мора изградити институције са таквим овлашћењима, независном позицијом и ресурсима за рад. „Без надзора," каже Остром у својој књизи Управљање јавним добрима „нема нити вјеродостојног обвезивања; без вјеродостојног обвезивања, нема разлога да се предлажу нова правила."

Решење је сложено

За корупцију у јавним набавкама има лека, али је његова примена сложена и захтева активност великог броја актера и стално прилагођавање. Не ради се о једном за свагда датом рецепту који једном примењен даје трајне ефекте. Међутим, елементи решења релативно су константни. Ипак, без ефикасног правосуђа ни пуна примена ових принципа неће обезбедити резултате.

Транспарентност

Реч транспарентност већ звучи као мантра у дебатама о корупцији. Међутим, од слободног приступа информацијама бољи механизам за борбу против корупције у јавним набавкама, и генерално, не постоји, а и када би

постојао морао би да буде заснован на јавно доступним информацијама. Успешна примена Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја једно је од ретких достигнућа транзиције којим грађани Србије могу да се поносе. Ипак, недопустиво је да и након осам година од усвајања овог закона поједини министри у Србији одбијају да уступе информације о јавним набавкама чак и по цену плаћања казне коју разрезује Повереник. Апсурдно је и то што се таква казна плаћа из буџета, а не из спствених средстава функционера.

Портал јавних набавки је одличан извор информација за контролу законитости и сврсисходности спроведених јавних набавки. Међутим, знатно више светла би требало да буде бачено на фазу утврђивања потреба за одређеним добрима, радовима и услугама и планирања јавних набавки о којима нема довољно информација. Планови јавних набавки оскудевају објашњењима која су нужна за њихово разумевање.

Ипак теже од надзора над планирањем јавних набавки је пратити реализацију уговора. Посебно је то тешко код великих инфраструктурних пројеката где је без успостављеног озбиљног система контроле (интерне и екстерне), тешко утврдити рецимо да ли је уграђен материјал који је наведен у понуди или можда неки јефтинији и мање квалитетан. За праћење великог броја набавки неопходна су и стручна знања која просечни грађанин или контролне институција не поседују.

Поред мањка транспарентности у неким фазама планирања и спровођења јавних набавки важан проблем је и правовременост објављивања информација. Многи документи из којих се може видети несавесно или противзаконито деловање бивају доступни јавности тек када је тешко направити реституцију што одвраћа заинтересоване актере од интервенције.

Због свега овог несхватљиво је да се у Србији велики број набавки реализује у преговарачком поступку без објављивања јавног позива што додатно компликује проблем нетранспарентности и слабе контроле. Број оваквих набавки требало би да буде минималан уколико уопште има разлога за његово даље одржање. Сасвим је јасно да је за постизање ефекта јавних набавки неопходно да што више потенцијалних понуђача учествује у поступку чиме се законито снижава цена. Зато још једном чуди што је Народна скупштина склона усвајању прописа који дерогирају Закон о јавним набавкама и уводе нетранспарентне процедуре као основне – попут Закона о помоћи грађевинској индустрији у условима економске кризе.

Добро управљање средствима

Добро управљање јавним средствима подразумева транспаренто управљање, али и још понешто. Пре свега употребу средстава у јавном интересу и за унапређење јавног добра. То би значило нпр. да јавно комунално предузеће не набавља стручну литературу у вредности 80.000 еура ако његови дугови чине преко 2/3 укупног капитала предузећа. То значи да се стратегије развоја и планови пословања јавних предузећа морају ускладити са општијим стратегијама за чије испуњење су одговорна министарства, Влада (републичка и покрајинска) или локална самоуправа. Прегршт стратегија којима се мало ко враћа након усвајања било да провери шта би требало радити у наредном периоду или да оцени степен и квалитет њихове реализације такође је противно принципима доброг управљања. У крајњој линији, израда свих тих докумената имала је своју цену без обзира да ли је извор финансирања био буџет или донација. Тек на основу јасних планова развоја и стратегија могуће је ценити да ли се средствима за јавне набавке добро управља.

Заштитом принципа доброг управљања трбало би да се баве успостављени контролни механизми, како интерни тако и екстерни. Примера ради, ово је улога управних одбора у јавним предузећима *par excellence*. Нажалост, дубока политизација система у којем се за место у управном одбору јавног предузећа има захвалити готово увек страначким лидерима, а ретко знању и умећу, пасивизовала је управне и надзорне одборе јавних предузећа који су се добровољно одрекли својих надлежноти. Проблеми који су снашли чланове управних или надзор-

них одбора јавних предузећа који су дизали свој глас против незаконитих набавки, попут чланова УО Железница Србије, додатно обесхрабрују свакога ко помисли да укаже на корупцију у јавним набавкама.

Успостављање доброг управљања у јавним набавкама биће потпомогнуто увођењем професионалних службеника за јавне набавке у ентитетима који расписују јавне набавке. Поред стручности овај институт има потенцијал да унесе и више интегритета у поступке јавних набавки обзиром да ће у случају неправилног и незаконитог поступања они бити најизложенији санкцијама. Међутим, ови службеници би морали да буду и адекватно награђени за одговорност коју преузимају. У супротном, места службеника за јавне набавке неће бити атрактивна људима који имају знања и вештине да посао обављају у складу са највишим стандардима. За ове службенике неопходно је обезбедити константну обуку и стручну подршку како би се јавне набавке континуирано унапређивале. Поред врхунског сналажења у прописима, потребно је обезбедити обуку у домену примене савремених технологија, те у области стандарда интегритета и етике. Синдикално или струковно организовање ових службеника додатно би ојачало њихову позицију у погледу заштите њихових права.

Укључити бизнис сектор

У разматрањима корупције у јавном сектору не смемо да занемаримо улогу пословног сектора. Да би јавни сектор могао да буде корумпиран мора да постоји и друга страна без обзира да ли иницијатива долази из јавног сектора или приватног. У Србији још увек нема озбиљнијих напора бизнис сектора да се корупција у јавним набавкама умањи. Штавише, предузећа се нерадо обраћају и за заштиту права у поступцима јавних набавки. Разлози за овакву ситуацију су вишеструки. Предузећа избегавају да на било који начин, макар и посредно, буду повезана са корупцијом, ако ни због чега другог, онда због лошег маркетинга. У политизованом друштву предузећа која указују на корупцију у јавном сектору могу да буду неформалним методама дисквалификована из надметања добављача у наредном периоду обзиром да је једна од одлика политизованог јавног сектора висок ниво арбитрерности. Међутим, у теорији је један од честих модела корупције и картелско организовање и договарање неколико понуђача који из конкуренције избацују све остале понуђаче, обезбеђујући да увек неки од учесника у картелу добије посао. Изведба може да се разликује, од ротирања добитника послова до међусобне поделе новца или ангажовања чланова картела као подизвођача у реализацији посла.

Да би се направио искорак из „зачараног круга корупције“ напор мора да направи и пословни сектор и да јасно изрази намеру, а потом и да демонстрира виши ниво интегритета у јавним набавкама. Пословном сектору ће бити једноставније да направи овај искорак у некој врсти коалиције која би

омогућила да се иницијатива не идентификује са једном или неколико компанија које би могле да сносе негативне последице оваквог деловања.

Додатни импулс сузбијању корупције у јавним набавкама дало би креирање листи компанија које су учествовале у корупцији или су несавесно извршавале уговоре, а којима би било онемогућено да учествују у поступцима јавних набавки у одређеном периоду.

Оснажити интерне и екстерне механизме контроле

Интерна ревизија наручилаца требало би да буде стимулисана да ради свој посао ефикасном радно-правном заштитом и одговарајућим примањима, али и одговорна у случају пропуста. Неопходно је увести јасан систем одговорности и за остала тела која имају надлежност контроле законитости пословања попут управних и надзорних одбора у јавним предузећима.

Сузбијању корупције у јавним набавкама свакако би допринело јачање улоге представничких тела у контроли рада јавних предузећа. Извештаји о реализацији јавних набавки требало би да буду дискутовани у одборима и на пленарним седницама посебно локалних парламената. Народна скупштина би такође могла да буде активнија у *ad hoc* проверама пословања великих јавних предузећа кроз захтевање извештаја и дебате у одборима или покретање анкетних одбора.

Овај сегмент подразумева и континуирану градњу институција, пре свега контролних. Међутим, када се ово каже не мисли се на често гашење постојећих и стварање нових институција. Напротив, потребно је унапређивати постојеће институције и обезбедити им неопходне ресурсе за развој. Нажалост, у Србији је приступ управо обрнут. И последње најаве измена Закона о јавним набавкама којима би била укинута Управа за јавне набавке, уколико су најаве званичника тачне, још један су доказ у прилог овоме. Управа је у претходном периоду била носилац унапређења правног оквира у домену јавних набавки, водила је посао успостављања портала јавних набавки – најважнијег алата за праћење јавних набавки који нам стоји на располагању.

Заштитити узбуњиваче

Важан део антикорупцијског система чине узбуњивачи. Ради се о људима који су спремни да јавно укажу на корупцију како би заштитили јавни интерес, ризикујући губитак посла или неког права које су користили, али често и сопствену безбедност. Штитећи узбуњиваче држава штити себе и зато је несхватљиво да законодавац у Србији годинама одбија да обезбеди солидну законску основу за њихову заштиту. Док у Сједињеним Америчким Државама на пример узбуњивачи добијају вишемилионске компензације уколико се на суду докажу њихове тврдње, искуство узбуњивања у Србији готово без изузетка укључује отпуштање са посла, малтретирање, одуговлачење судских процеса уколико до њих дође. Напори Агенције за борбу против корупције, Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и Заштитика грађана да заштите узбуњиваче и без постојања правног оквира, кад су у могућности и колико им надлежности дозвољавају, далеко су од системског решења.

Незамењива улога цивилног сектора

У ситуацији системске корупције у сектору јавних набавки није претерано вероватно да ће актери који су у систему направити продор који би могао да делује у правцу значајног смањења нивоа корупције. Овакви продори обично се дешавају када неко од учесника корупцијског аранжмана остане ускраћен за добит коју је планирао да оствари учешћем у њему. Међутим, овакви искораци су увек са неизвесним иходом по оне који их чине што умањује вероватноћу да ће се неко на овакав корак одважити, а потом и остати истрајан у доказивању корупције и залагању за њено елиминисање.

Нове институције, ма колико биле предмет опструкције и осниване под притиском споља, пре свега од стране Европске уније, али и других међународних актера, унеле су

нову енергију у систем и постале реална претња за играче који су у коруптивним аранжманима. Међутим, њихови капацитети су још увек недовољни да самостално озбиљније нагризу корупцијско ткиво.

Зато ванредно важну појаву у борби против корупције, посебно у области јавних финансија представља низ организација цивилног друштва које су претходних неколико година изградиле капацитете да се ухвате у коштац са корупцијом. Ова појава показала се важном из више разлога. Организације цивилног друштва које су активне у праћењу јавних финансија независне су од државе и политичких партија које су главни генератори корупције. Ово им даје релативно комотну позицију да не морају да воде рачуна да се својим активностима не замере коалиционим партнерима, спонзорима или другим играчима који би могли да претрпе санкцију због учешћа у корупцији. Надаље, организације цивилног друштва су континуирано у претходних десетак година развијале своје капацитете како би могле компетентно да се ухвате у коштац са начинима трошења јавних средстава, а ова знања се данас шире неслућеном прогресијом међу организацијама стварајући простор за контролу употребе јавних средстава у најразличитијим областима. Поред тога ОЦД су обично посвећене истраживању случајева корупције на начин на који, због ограничених ресурса и обима посла, контролне институције ретко могу бити.

Организације цивилног друштва унеле су у надзор јавних финансија и методе, знања и вештине иначе својствене цивилном сектору: отварање дијалога о важним темама, израду предлога практичних политика и модела прописа, те њихово заговарање пред институцијама и у јавности и деловање у коалицијама што им с једне стране пружа заштиту од прогона, а са друге стране јача заговарачку позицију. Ипак, међу организацијама цивилног друштва активним у надзору трошења јавних средстава или сасвим конкретно јавних набавки упадљиво недостају коморе и професионална удружења. Укључивање ових актера у надзор јавних набавки у секторима којима се баве донело би нови квалитет и обезбедило дубље увиде и, још важније, континуитет у грађанском надзору јавних набавки у овим секторима који професионалне антикорупцијске организације тешко могу да обезбеде самостално. •