Јачањем институција против корупције

ПРЕДРАГ ЈОВАНОВИЋ

ДИРЕКТОР УПРАВЕ ЗА ЈАВНЕ НАБАВКЕ

Фото: Медија центар

◇ *Управа за јавне набавке формирана је на основу Закона о јавним набавкама из 2002. године. На њеном сте челу од самог оснивања, а у јуну ове године сте поново изабрани за директора ове институције. Можете ли да направите кратак осврт и кажете нам који су позитивни помаци у раду Управе у односу на почетак?*

– Када сам августа 2002. године постављен на положај директора, Управа за јавне набавке није постојала. Управа је почела са радом 15. јануара 2003. године.

За протеклих осам година, Управа је имала значајну улогу у сузбијању неоснованих преговарачких поступака. Резултат је да смо напредовали од ситуације пре почетка рада Управе када су се сви уговори о јавним набавкама закључивали без јавног објављивања и обезбеђивања конкуренције до ситуације да се, у 2010. години, 77% уговора закључивало у конкурентним поступцима који подразумевају објављивање јавног позива и конкуренцију.

Током протеклог периода Управа је прерасла у тело где је концентрисана експертиза у области јавних набавки и место које је ослонац за развој система јавних набавки. Као таква је корисник двогодишњег Твининг пројекта Европске уније: „Јачање система јавних набавки у Србији“, највећег у овој области у региону, чији је циљ унапређење система јавних набавки у Србији у складу са ЕУ стандардима.

Такође је покренут савремен систем сертификације службеника за јавне набавке који, према оцени Центра Уједињених нација за развој капацитета у области набавки UN-PCDC, одговара Почетном 2 нивоу Британског краљевског института за набавке и снабдевање – CIPS (The Chartered Institute of Purchasing & Supply). Управа за јавне набавке активно учествује у процесу сертификације службеника за јавне набавке у оквиру кога је 712 службеника већ стекло право на сертификат након успешно положеног испита. Поред тога, Управа администрира целокупан процес сертификације тако што прикупља пријаве за полагање испита, издаје сертификате, води њихов регистар итд.

Током протеклих осам година у великој мери је повећана транспарентност у области јавних набавки, пре свега захваљујући Порталу јавних набавки Управе за јавне набавке. На Порталу су доступни подаци о око 120.000 закључених уговора о јавним набавкама, при чему се база ажурира на свака три месеца, тако да свако ко је заинтересован може врло једноставно да прати ко је са ким, у којим поступцима и по којој цени закључивао уговоре. На Порталу се такође објављују огласи о јавним набавкама велике вредности

(преко 30.000 евра). До сада је укупно објављено 90.000 огласа, од којих око 30.000 јавних позива за пријављивање на тендере. Имајући у виду чињеницу да оглашавање једног јавног позива у просеку кошта око 500 евра, произлази да ја до сада остварена уштеда од око 15 милиона евра само по основу јавних позива на шта треба додати и уштеде у објављивању 60.000 обавештења.

◇ *Који су најзначајнији проблеми са којима се институција на чијем сте челу среће у раду?*

– Као самосталан регулаторни орган Управа је као један од главних циљева имала да спречи реализацију неоснованих преговарачких поступака и тиме је представљала препреку наручиоцима и понуђачима који су такве уговоре намеравали да реализују. Стога су се, у протеклом периоду, често јављале иницијативе да се Управа укине.

◇ *Како се извршна власти односи према Управи за јавне набавке? Да ли преовлађују притисци или подршка?*

– Смањивање кадровских и просторних капацитета Управе за јавне набавке у односу на почетну, 2003. годину јасно сведочи да је потребна подршка изостала. Чињеница да је постављење директора Управе за јавне набавке одлагано пет година, као и честе иницијативе за њеним укидањем стварале су својеврстан притисак.

◇ *У Србији се на јавне набавке годишње троши око 15% БДП-а, а према неким проценама у корупативним активностима нестане од 600–800 милиона евра. Који су највећи проблеми у систему јавних набавки и како их решити?*

– Највећи проблем у јавним набавкама у Србији јесте непоштовање прописа и широко распрострањена недисциплина и корупција. Отклањање ових слабости захтева примену сета превентивних мера и ефикаснију контролу и санкционисање кршења Закона.

Повећање транспарентности поступака јавних набавки и прикупљање и стављање на увид јавности података о томе ко је са ким закључивао уговоре, по којим ценама итд. олакшава контролу и делује одвраћајуће на неке од потенцијалних прекршилаца. Пре увођења Портала за јавне набавке подаци о поступцима и уговорима били су доступни само уском кругу учесника у поступку.

Данас се, међутим, на Порталу јавних набавки налазе подаци о 120.000 закључених уговора са тачно наведеним ко је закључио уговор, са ким, по којој цени, колико је још било понуђача итд. што омогућава свакоме ко је заинтересован да, претрагом Портала, за сваког наручиоца провери да ли је учестало закључивао уговоре са истим понуђачем из године у годину, ко су били остали конкуренти и да ли су били увек исти и да ли су се „ротирали“ међусобно итд.

Јачање контроле и адекватно санкционисање кршења закона је други сет мера који је неопходан за успостављање дисциплине и сузбијање корупције у јавним набавкама. Јачање контроле подразумева да институције које имају адекватна законска овлашћења, попут Државне ревизорске институције и Буџетске инспекције добију од државе и потребне капацитете да би могле ефикасно да обављају контролну функцију у области јавних набавки.

Поред тога, институцијама система јавних набавки које имају потребну стручност, али не и довољна овлашћења, попут Управе за јавне набавке, потребно је дати додатна овлашћења како би могле да спроводе свеобухватну и ефективну контролу. Конкретно, Управи се достављају извештаји о уговореним јавним набавкама које она анализира. Међутим, тамо где уочи нерегуларност, Управа нема овлашћења да сама предузима даље радње, већ обавештава друге органе, попут Буџетске инспекције и Државне ревизорске институције како би спровеле даљу контролу. С обзиром да ове институције немају довољне капацитете, многи од достављених предмета из области јавних набавки не буду одмах истражени, тако да често долази до застарелости случајева. Досадашња пракса сведочи и о малом броју прекршајних казни.

◇ *Управа за јавне набавке заузима важну улогу у систему јавних набавки а један од њених задатака је праћење поступака*

јавних набавки и обавештавање надлежних органа о уоченим неправилностима. Какав је епилог поднетих пријава? Шта је потребно предузети да би се унапредило санкционисање?

– Током 2010. године Управа за јавне набавке је, у поступку праћења јавних набавки, уочила нерегуларности у случајевима укупне вредности 2 милијарде динара и о томе обавестила Буџетску инспекцију и ДРИ. За првих шест месеци ове године уочене су неправилности у поступцима вредним 631 милион динара. Управа, међутим, не добија никакве повратне информације о томе какав је исход њених иницијатива за додатну проверу „сумњивих“ поступака, што је указује на слабост система.

Стога Управа за јавне набавке предлаже да јој се дају овлашћења неопходна за спровођење ефикасне контроле. Најпре је важно да се наручиоци обавежу да Управи достављају, поред извештаја о закљученим уговорима, и извештаје о томе како су реализовали те уговоре. Поред тога, наручиоце треба обавезати да Управи достављају и планове јавних набавки, тако да би Управа имала свеобухватне податке о томе шта је планирано, шта уговорено, а шта реализовано. Управа би упоређивала ове податке и где год би уочила битна одступања, реаговала би.

Међутим, уколико ова реакција остане сведена само на обавештавање других органа како би предузели даље мере, ефикасност контроле остаће ограничена. Због тога је потребно дати експлицитна овлашћења Управи за јавне набавке да Привредном суду подноси тужбе за утврђивање ништавости већ закључених уговора о јавним набавкама.

Ова мере би се односиле, пре свега, на случајеве када се уговори о јавним набавкама закључују без поступака јавних набавки или се, без тих процедура, закључују анекси уговора кроз које се повећавају цене, количине или продужава рок реализације, као и када се процедура јавне набавке спроводи противно Закону о јавним набавкама, али ту процедуру није нико од учесника у поступку оспорио јер им тако свима „одговара“, па се закључени уговор несметано реализује. Обе врсте уговора јесу ништави, и да би они и формално били поништени потребно је омогућити ефикасније откривање таквих случајева и покретање одговарајуће процедуре пред надлежним органима, конкретно подношење тужбе Привредном суду. Тиме би се спречио настанак негативних ефеката таквих уговора – пре свега, незаконито трошење јавних средстава, али би настао и основ за покретање питања одговорности оних који су ставили своје потписе на такве уговоре.

◇ *На који начин превазићи проблем што су правосудни органи покренули занемарљиво мали број поступака због кршења Закона о јавним набавкама?*

– Као илустрација слабости у санкционисању кршења Закона о јавним набавкама може послужити пример када је Управа подносила прекршајне пријаве против наручилаца који јој нису достављали кварталне извештаје као дело које се врло лако може утврдити.

Неки прекршајни судови донели су пресуде у којима су наручиоце и одговорна лица запослена код наручилаца прогласили кривим и осудили на новчане казне. За правна лица изречене су новчане казне од 50.000 динара, при чему је, за наведени прекршај, у Закону о јавним набавкама, прописана новчана казна у распону од 100.000 до 1.000.000 динара, док су одго-

ворним лицима изречене казне од 10.000 динара, иако је у Закону о јавним набавкама за овај прекршај предвиђена казна за одговорно лице наручиоца у распону од 20.000 до 50.000 динара. Приликом доношења пресуда судије су изрицале новчане казне испод доњег минимума из разлога што су сматрале да „постоје олакшавајуће околности које у знатној мери умањују прекршајну одговорност окривљених“. По неким прекршајним пријавама из 2010. године поједини прекршајни судови још увек нису донели пресуде.

Стога би Управа за јавне набавке требало да постане првостепени прекршајни орган, што дозвољава и Закон о прекршајима. На тај начин би Управа, на основу резултата праћења поступака јавних набавки и реализације закључених уговора, по службеној дужности покретала прекршајне поступке за прекршаје из Закона о јавним набавкама и на основу тих поступка изрицала казне у првом степену. На тај начин би се знатно скратило време које протекне од тренутка када је утврђено постојање радњи које чине прекршај, до тренутка започињања прекршајног поступка. С друге стране, прекршајни поступак би водио орган који поседује сва стручна знања из области јавних набавки, што би, свакако, убрзало процедуру јер би било олакшано и доказивање и доношење оцене о томе да ли је прекршај заиста извршен.

◇ *У марту прошле године потписали сте протокол о сарадњи са Државном ревизорском институцијом и Повереником за информације од јавног значаја у циљу јачања улоге владиних и независних тела у борби против корупције. Који су конкретни резултати потписивања овог протокола?*

– Током протеклих годину дана, сарадња ове три институције се одвијала, пре свега, у реализацији пројекта „Јачање механизама одговорности у области јавних финансија“ који се спроводи уз помоћ UNDP и подршку Краљевине Норвешке. Један од важних циљева сарадње био је да се унапреде пракса и контрола јавних набавки на локалном нивоу. Државна ревизорска институција је, заједно са Управом за јавне набавке, на специјализованим семинарима и радионицама упознавала начелнике и друга одговорна лица у градским управама где се најчешће праве грешке у области јавних набавки са аспекта ревизије и како да ризик од тих грешака минимизирају. У том смислу је развијен и софтвер за јавне набавке који „води“ наручиоца кроз поступак, али истовремено обезбеђује да свака информација и активност буду регистровани и касније подложни контроли. У случајевима када је документација само у „папирној форми“ постоји ризик да се неки битан документ „затури“ или да се накнадно замени.

◇ *Шта треба учинити у законодавном смислу да би борба против корупције била ефикаснија? Да ли би можда закон о заштити узбуњивача допринео ефикаснијој борби против корупције?*

– У овом тренутку важно је фокусирати се на што бољу примену Закона о јавним набавкама, на шта нас упућује и Европска комисија у свом последњем Извештају о напретку. Потребно је отклонити кључне слабости у сфери примене, тако што ће се унапрдити капацитети регулаторних тела, дати им потребна овлашћења и подизати капацитети наручилаца путем обука, алата за спровођење поступака, унапређењем организације служби за јавне набавке итд.

Упоредо треба започети рад на новом Закону о јавним набавкама у чију припрему би биле укључене све релевантне интересне стране: привреда, наручиоци, предствници цивилног друштва и академске јавности. Такође је потребно донети Закон о концесијама и јавно-приватном партнерству који ће бити усклађени са Законом о јавним набавкама и директивама.

Закон о заштити узбуњивача има значајне потенцијале за сузбијање корупције у области јавних набавки јер омогућава заштиту пре свега службеника за јавне набавке који, као оперативци, први долазе до сазнања о евентуалним нерегуларностима и злоупотребама у високодецентрализованом систему као што је наш. Њихов задатак је да о уоченим нерегуларностима најпре обавесте руководиоце. Међутим, уколико се руководилац оглуши о упозорење, службеник мора имати начин да реагује како би спречио зло-

употребу и настајање штете за државу, а да притом не буде изложен притиску.

◇ *Недавно је Влада Републике Србије донела Стртегију развоја јавних набавки у Републици Србији, а све чешће се у јавности помиње и потреба за доношењем новог зкона о јавним набавкама. Како оцењујете Стратегију и шта је потребно предузети да би се унапредио систем јавних набавки?*

– Стратегија има за циљ да одреди дугорочне циљеве реформи у области јавних набавки као и да на јасан начин покаже како ће се ти циљеви реализовати, тј. ко ће урадити шта и у ком року. Из Стратегије се, међутим, не види јасно која ће институција шта радити чиме је основна сврха документа доведена у питање. Другим речима, нема јасне „поделе задатака“ по институцијама, па самим тим се не може очекивати и да ће реализација бити успешна.

Ово још више долази до изражаја у Акционом плану у коме се као носиоци активности спомињу „Министарство финансија у сарадњи са другим надлежним органима из система јавних набавки“ без јасног навођења о којим органима се ради и шта конкретно који орган треба да ради. Самим тим, не само да институције и органи не знају шта је чији задатак, већ је и тешко утврдити шта је чија одговорност у спровођењу, што онемогућава евалуацију рада сваког од њих. Другим речима ни домаћа јавност ни евалуатори из ЕУ неће моћи да оцене рад и ефекте органа и институција на основу онога што им је постављено као задатак. Управа је ово своје запажање доставила у виду коменатара Министарству финансија пре месец дана, али после тога није добила никакаву повратну информацију.

Са друге стране, када говоримо о мерама које је потребно предузети да би се систем јавних набавки унапредио, мислим да су оне добро дефинисане у Стратегији.

◇ *Један од најзначајнијих услова за приступање Европској унији је успостављање система јавних набавки који ће бити транспарентан, ефикасан, који ће омогућити једнак третман свих понуђача и сузбити корупцију. У којој ће мери проблеми у систему јавних набавки утицати на приступање Србије Европској унији?*

– Јавне набавке су значајне за два преговарачка поглавља од укупно 33 колико их има: поглавље 5 се односи на саме јавне набавке, док поглавље 23, „Правосуђе и основна права“ обухвата сузбијање корупције где су јавне набавке област од великог значаја. Јавне набавке представљају област којој ЕУ придаје велики значај са аспекта успостављања јединственог унутрашњег тржишта, тако да се инсистира на пуном испуњавању стандарда у пракси.

◇ *Како оцењујете улогу грађанског друштва у праћењу и унапређењу система јавних набавки и да ли имате конкретну сарадњу са организацијама грађанског друштва?*

– Јавност и организације грађанског друштва: медији и невладине организације су један од кључних ослонаца у борби против корупције у јавним набавкама и подршци реформама. Улога невладиних организација нарочито је значајна у области праћења и

откривања нерегуларности у јавним набавкама и ту бих посебно истакао Транспарентност Србија и Коалицију за надзор јавних финансија. Њихови налази о нерегуларностима које се дешавају у пракси, тј. „на терену“ су драгоцени Управи за јавне набавке у разматрању и предлагању системских мера како да се јавне набавке унапреде у смислу да се смањи ризик од корупције. Уверени смо да ћемо наставити да унапређујемо нашу сарадњу.

◊ *И на крају, да ли је по вашем мишљењу могућ преокрет у борби против корупције и шта би до њега могло довести?*

– Могућ је. Искуство Данске, која се данас сматра земљом са најнижим нивоом корупције, може послужити као добар пример како се то постиже. Седамдесетих и почетком осамдесетих година прошлог века проблем корупције у овој земљи је био видљив у различитим областима друштва. Тада је донета политичка одлука да се предузму све неопходне мере да се овај проблем реши. Пошто је ова намера била стварна, а не декларативна, резултати су убрзо почели да се виде, тако да је Данска, на прошлогодишњој листи перцепције корупције Транспаренси интеренешенел, била на првом месту као земља са најмање корупције у свету. Њихов случај показује да корупција није својствена неким народима, културама, менталитету и сл. већ да је то ствар одлуке и конкретних активности. ●