

КРОЗ ЛАВИРИНТЕ ЈАВНИХ НАБАВКИ

КРОЗ ЛАВИРИНТЕ ЈАВНИХ НАБАВКИ

Издавач

Топлички центар за демократију и људска права, Прокупље
www.topcentar.org.rs

За издавача

Драган Добрашиновић

Уредник

Милан Ситарски

Лектор

Драган Огњановић

ISBN 978-86-910513-7-2

Тираж

1.000 примерака

Припрема и шtamпа

Досије студио, Београд

Ова публикација је део пројекта „За транспарентне јавне финансије: Грађански надзор јавних набавки“ који реализују Топлички центар за демократију и људска права, Ужички центар за људска права и демократију и Међународни центар Улоф Палме. Пројекат је подржан од стране Делегације Европске уније у Републици Србији и Фонда за отворено друштво из Београда.

Ова публикација је урађена уз помоћ Европске уније и Фонда за отворено друштво. Садржај публикације је искључива одговорност аутора и ни у ком случају не представља становишта Европске уније и Фонда за отворено друштво.

Топлички центар за демократију
и људска права

КРОЗ ЛАВИРИНТЕ
ЈАВНИХ НАБАВКИ

Прокупље 2011.

Садржај

Увод.....	7
Препоруке за унапређење стања у области јавних набавки	9
<i>Драјан Добрашиновић</i> Кроз лавиринте јавних набавки	11
<i>Мирослав Прокојијевић</i> Корупција у јавним набавкама	29
<i>Марина Мајић</i> Улога тужилаца у борби против корупције у Шпанији, Италији и Немачкој	40
<i>Милорад Бјелешић</i> Организације грађанског друштва у борби против корупције	53

Увод

У Србији ништа не успева као корупција. Широко распрострањена и системски подржана, корупција разара демократски политички систем, повећава трошкове функционисања државе, генерише организовани криминал, угрожава тржишну економију, обесхрабрује потенцијалне инвеститоре и директно утиче на пораст сиромаштва грађана.

Неспутана и негована, корупција је извор неограничене моћи политичке елите суштински ослобођене сваке одговорности и пословне елите нарасле на монополима и привилегијама. Правосудне институције као очигледна подршка а не препрека корупцији и пратећем организованом криминалу, недостатак политичке воље да се утврђене мере за борбу против корупције спроведу, опструкција рада независних државних антикорупцијских институција, слика је односа државе према корупцији.

С друге стране, једва да су видљиви неуведљиви, спорадични и несинхронизовани одговори обесхрабреног и конфузног грађанског друштва на корупцијске изазове. Немоћ заробљеног друштва, сачињеног од атомизованих, неорганизованих и апатичних појединаца друга је страна разарајуће и доминирајуће корупције.

Имајући пред собом јасну слику о размерама проблема и сазнање да су јавне набавке једно од поља у којима је корупција најдубље укореењена, Топлички центар за демократију и људска права, Ужички центар за људска права и демократију и Међународни центар Улоф Палме су спровели мониторинг јавних набавки у Министарству животне средине и просторног планирања, Народној банци Србије и ЈП „Скијалишта Србије“ за

2010. годину. Вршећи независни, професионални и објективни мониторинг, трагали смо за одговорима на питања која се односе на стварне размере корупције у овој области, као и на системске недостатке који погодују њеном ширењу.

Резултати до којих смо дошли у великом делу потврђују и превазилазе првобитне процене. Највећи део наших сазнања о озбиљним проневерима у спровођењу јавних набавки, уочених пре свега у Министарству животне средине и просторног планирања, у претходном периоду био је представљен јавности. У овој публикацији изложени су примери лоше и добре праксе, који су, по процени пројектног тима, кључни за разумевање стања у овој области.

Поред представљања резултата мониторинга јавних набавки, у овој публикацији размотрена су и питања која се односе на економску цену корупције у јавним набавкама, могућу улогу тузилаштва у њеном сузбијању и улогу и ограничења грађанског друштва у борби против ове опасне друштвене појаве. Верујемо да ће сазнања до којих смо дошли и текстови коју су пред читаоцима представљати пристојан основ су за додатно промишљање и формулисање квалитетних предлога за унапређење система јавних набавки и сузбијање корупције у овој области.

Публикација која је пред читаоцима део је пројекта „За транспарентне јавне финансије: грађански надзор јавних набавки“, који Топлички центар за демократију и људска права, Ужички центар за људска права и демократију и Међународни центар Улоф Палме спроводе уз подршку Делегације Европске уније у Републици Србији и Фонда за отворено друштво из Београда. Овом приликом, захваљујемо се Делегацији Европске уније у Републици Србији и Фонду за отворено друштво на пруженој подршци у реализацији пројекта.

По окончању мониторинга јавних набавки који је реализован у оквиру пројекта „За транспарентне јавне финансије: грађански надзор јавних набавки“, Топлички центар за демократију и људска права, Ужички центар за људска права и демократију и Међународни центар Улоф Палме формулисали су препоруке које упућују носиоцима законодавне и извршне власти, независним државним институцијама, организацијама грађанског друштва, свим заинтересованим странама и најширој јавности.

ПРЕПОРУКЕ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ СТАЊА У ОБЛАСТИ ЈАВНИХ НАБАВКИ

У циљу унапређења постојећег система јавних набавки и успостављања правила заснованих на принципима одговорности, транспарентности и ефикасности, потребно је:

- Пооштрити казнене одредбе Закона о јавним набавкама, усклађивањем висине санкција са нивоом штете узроковане кршењем законских одредби;
- Ојачати улогу и ауторитет Управе за јавне набавке, стварањем законске могућности да ова институција директно изриче казнене мере;
- Укинути поступак јавне набавке мале вредности и на тај начин елиминисати један од најзначајнијих извора корупције у овој области;
- Увести законску обавезу за наручиоце да за све набавке које се обављају у преговарачком поступку без објављивања јавног позива затражи претходну сагласност Управе за јавне набавке, као и обавезу да сагласност буде истакнута на Порталу јавних набавки уз Обавештење о закључењу уговора;
- Дефинисати модел интерне процедуре неопходне за успостављање ефикасног система контроле извршења уговора;

- Успоставити ефикасан систем екстерне контроле јавних набавки, који се односи не само на законитост, већ и на целисходност набавки;
- Обавезати наручиоце да комплетну документацију о јавним набавкама учине видљивом на својим сајтовима или на сајтовима оснивача;
- Успоставити систем појачане контроле анексираних уговора о јавним набавкама и јавних набавки по партијама;
- Успоставити систем појачане контроле јавних набавки спроведених у преговарачком поступку са објављивањем јавног позива и преговарачком поступку без објављивања јавног позива;
- Обавезати наручиоце да у току буџетске године, приликом одређивања релативног значаја елемената критеријума (пондера) за прибављање истоврсних и сродних добара, услуга и радова, користе истоветне критеријуме.

Кроз лавиринте јавних набавки

У Републици Србији се јавним добром у циљу стицања приватне добити тргује на свим нивоима. Непрекинути низ тешких проновера и злоупотреба, у које су по правилу укључени високи локални и државни функционери, руководиоци јавних предузећа, високо позиционирани страначки кадрови и са њима повезана лица, трагична су слика свакодневице у посусталој и економски и морално изнуреној земљи.

Трагичнија од саме корупције, која уништава виталне ресурсе друштва, јесте неспремност државе, пре свега правосудног система, да се на озбиљан и респектабилан начин супротстави овој појави. Зависно и извршној власти потчињено правосуђе, које не реагује ни на најдрастичније примере проновера и злоупотреба у сфери јавних финансија, најснажнији је подстицај разарајућој корупцији.

Околност да су јавне финансије „ослобођене“ било каквог озбиљнијег присуства и утицаја јавности, као и очигледна немоћ неорганизованих и апатичних грађана да пруже озбиљан и видљив одговор на корупцијске изазове, употпуњују слику друштва пред чијим се очима одвија невиђена пљачка јавних ресурса.

Институције без готово икакве антикорупцијске акције и друштво без артикулисане реакције, доводе нас на само корак до катастрофе. Корупција која се некажњено одвија пред очима грађана слика је посусталости и запуштености државе и друштва, које је осуђено на тешку моралну, економску и социјалну деградацију.

Ово су кључне чињенице које су допринеле да се део организација грађанског друштва, окупљених у Коалицији за

надзор јавних финансија, у пуном капацитету посвети борби против корупције. Потпуна свест да је пристајање на корупцију исто што и саучествовање у њој, одредила је наш однос према овој наопакој појави, као и место и улогу на сцени на којој нема места за све. На сцени са које ће се, пре или касније, повући или поражени и понижени грађани или заувек бити протерани и кажњени носиоци корупције и организованог криминала и њихови заштитници.

Јавне набавке:

Најмрачније поље јавних финансија

Јавне набавке су поље у којима је корупција дубоко укореењена. И поред релативно пристојног законског оквира који регулишу ову област и могућности које пружа Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, јавне набавке су веома често дубока и добро чувана тајна органа власти који их спроводе. Околности да се јавне набавке одвијају на локалном, покрајинском и националном нивоу, да у њима учествују министарства, јединице локалне самоуправе, локална и републичка јавна предузећа и установе, организације за обавезно социјално осигурање и друга законом одређена правна лица, као и да се у току сваке године спроведе на десетине хиљада поступака и потроши више милијарди евра, показују колики је значај ове области за целокупан систем јавних финансија.

У намери да на што прецизнији начин утврде на који се начин одвијају јавне набавке на републичком нивоу, Топлички центар за демократију и људска права, Ужички центар за људска права и демократију и Међународни центар Улоф Палме, успоставили су мониторинг јавних набавки у три републичка ентитета: Министарству животне средине и просторног планирања, Народној банци Србије и ЈП „Скијалишта Србије“. Узорак који у сваком случају није репрезентативан, али је у довољној мери указујући и ислустративан.

Годину дана професионалног и објективног истраживања начина на који се одвијају јавне набавке у посматраним субјектима, показале су све слабости и предности система јавних набавки у Републици Србији. На жалост, углавном слабости.

Фаворизовање кооперативних понуђача, цурење инсајдерских информација, недостатак интерне контроле извршења уговора, изостанак озбиљне спољне контроле, неоправдане набавке у преговарачком поступку без објављивања јавног позива, проневере у јавним набавкама мале вредности, само су неки од бројних примера који доводе до злоупотреба у овој области.

Упоредо са овим појавама, јавне набавке праћене су и недостатком интерних процедура којима се успоставља јасан систем одговорности, неспремношћу понуђача да у регуларном, законом предвиђеном поступку затраже заштиту својих права, отежаном приступу информацијама, као и одомаћеном одсуству одговорног управљања јавном имовином.

Непримерено ниске казне за прекршиоце предвиђене Законом о јавним набавкама и неефикасно и извршној власти сервисно правосуђе, употпуњују слику на којој се јавне набавке појављују као централна тачка корупције и проневера у области јавних финансија.

На крају, важно је нагласити да нису сви посматрани субјекти захваћени корупцијом и злоупотребама, нити су они који то јесу захваћени у подједнакој мери. Најдрастичнији примери злоупотреба јавних финансија у циљу стицања приватне добити забележени су у Министарству животне средине и просторног планирања, дакле делу извршне власти. О уоченим злоупотребама новца пореских обвезника организације које су вршиле мониторинг су у више наврата, уз одговарајућу документацију и аргументе који поткрепљују тврдње, обавештавале јавност. На десетине новинских чланака и телевизијских и интернет прилога, као и хиљаде реакција грађана, показују да у јавности постоји „успавани“ потенцијал за борбу против корупције, на чијем је активирању потребно радити.

Мониторинг јавних набавки: Методологија

Мониторинг јавних набавки у Министарству животне средине и просторног планирања, Народној банци Србије и ЈП „Скијалишта Србије“ реализован је у току 2010. године од стране Топличког центра за демократију и људска права, Ужичког центра за људска права и демократију и Међународог центра Улоф Палме на бази следеће методологије:

1. Формирање Тима за управљање пројектом

Због обима и сложености пројектних активности, у почетној фази реализације пројекта оформљен је Тим за управљање пројектом. Тим за управљање пројектом био је конципиран као мало, оперативно тело од 5 чланова, из сваке организације које су учествовале у реализацији пројекта. Тим за управљање имао је задатак да на најбољи начин одговори на изазове и ризике који су се појављивали у току реализације пројекта. Ради боље размене информација и искустава, Тим за управљање пројектом је организовао периодичне састанке током реализације пројекта. На тим састанцима је, поред размене информација о току пројектних активности, израђиван и детаљни план активности за предстојећи период. Састанци су били значајни за отклањање ризика који су се појављивали и могли утицати на остваривање планираних пројектних циљева.

2. Избор републичких институција и републичког јавног предузећа у којима је вршен мониторинг јавних набавки

На почетку реализације пројекта избране су институције и јавно предузеће над којима је вршен мониторинг јавних набавки. Избор је извршен на бази критеријума који су, између осталог, подразумевали величину институције, односно предузећа, број јавних набавки које се обављају у току године, вистину средстава која су предвиђена за јавне набавке. Један од

најважнијих почетних критеријума подразумевао је да ће предмет мониторинга бити једно министарство, једно републичко јавно предузеће и једна независна државна институција. На основу постављених критеријума Тим за управљање пројектом је одлучио да се мониторинг јавних набавки успостави у Министарству животне средине и просторног планирања, Народној банци Србије и ЈП „Скијалишта Србије“.

У периоду реализације пројекта био је извршен мониторинг јавних набавки које су биле реализоване у изабраним републичким ентитетима, без обзира на њихову врсту и висину. Дакле, мониторингом су биле обухваћене јавне набавке добара, услуга и уступања извођења радова.

3. Прибављање документације о реализованим јавним набавкама у 2010. години

Документација о јавним набавкама је прибављена на основу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, који свим заинтересованим субјектима омогућава да дођу у посед свих информација које су настале у раду и у вези са радом органа власти. Током прибављања документације за јавне набавке у Народној банци Србије и ЈП „Скијалишта Србије“ није било никаквих проблема. Министарство животне средине и просторног планирања је након објављивања информација о злоупотребама и проневерама приликом спровођења јавних набавки престало да доставља тражене информације, а то није учинило ни након решења Повереника за информације од јавног значаја, који је покренуо процедуру која ће довести до кажњавања одговорних, односно министра.

Најзначајнији елементи који су били обухваћени мониторингом јавних набавки били су:

- План јавних набавки
- Одлука о покретању поступка
- Одређивање процењене вредности јавне набавке

- Акт о образовању комисије за јавну набавку
- Припрема и садржина конкурсне документације
- Приступ конкурсној документацији
- Рокови за достављање конкурсне документације
- Измене и допуне конкурсне документације
- Начин објављивања огласа о јавној набавци
- Услови за учешће у поступку јавне набавке
- Критеријуми за избор најповољније понуде
- Рокови у поступку јавне набавке
- Подношење понуда
- Отварање понуда и пријава
- Записник о отварању понуда
- Достављање записника о отварању понуда
- Извештај о стручној оцени понуда
- Одлука о избору најповољније понуде
- Уговор о јавној набавци
- Обавештење о закљученом уговору о јавној набавци
- Одлука о обустави поступка јавне набавке

4. Анализа прибављене документације и комплетне процедуре јавних набавки

Анализа је обављена на бази сазнања до којих су организације које реализују пројекат долазиле увидом у прибављену документацију. Полазни документи за анализу били су планови рада изабраних субјеката за 2010. годину, финансијски планови за 2010. годину и планови јавних набавки за 2010. годину.

Анализа која је извршена обухватила је следећих пет делова процеса јавних набавки:

- Анализа процеса планирања јавних набавки
- Анализа капацитета републичких институција и предузећа за реализацију јавних набавки

- Анализа начина спровођења јавних набавки
- Анализа садржаја конкурсне документације
- Анализа поступка реализације јавних набавки

Мониторинг јавних набавки:

Налази

Због специфичности које произилазе из карактера и надлежности институција и јавног предузећа над којима је реализован мониторинг јавних набавки, најзначајнији налази за сваки од субјеката над којима је обављен надзор биће представљени засебно.

Министарство животне средине и просторног планирања – мониторинг јавних набавки 2010.

Министарство животне средине и просторног планирања нам је у законском року одговорило само на један захтев за слободан приступ информацијама од јавног значаја. После доношења у јавност низа чињеница о злоупотребама од стране челних људи министарства, министарство је прекинуло да нам доставља информације, тако да не располажемо комплетном документацијом за јавне набавке у 2010. години. Због одбијања достављања информација уложили смо две жалбе Поверенику за информације од јавног значаја и заштиту података о личности. Ни након Решења Повереника бр. 07-00-00297/2011-03 од 06.04.2011. године, које је коначно и извршно, а којим је Министарство обавезано да нам без одлагања, а најкасније у року од три дана достави све тражене информације, министарство није испунило своју законску обавезу.

До 30.09.2010. године реализовано је 29 јавних набавки (19 набавки мале вредности и 10 набавки велике вредности). У отвореном поступку је реализовано 6 јавних набавки, у преговарачком без објављивања јавног позива 3 и у преговарачком са објављивањем јавног позива 1 набавка.

План јавних набавки донет је 22.03.2010. године. План набавки у неким деловима није у складу са моделом који је предложила Управа за јавне набавке. За неке набавке није на најдекватнији начин описан предмет набавке, али је без обзира на то унапред утврђено да ће набавка бити спроведена у преговарачком поступку без објављивања јавног позива.

Из комплетне документације појединих набавки не може се јасно видети потреба за прибављеним услугама као и спецификација и сврсисходност прибављених услуга. Такође, не постоје ни интерни акти о контроли квалитета прибављених услуга.

Примери набавки у којима су уочене наведене неправилности су:

1. Јавна набавка бр. 2/10 – **Услуге штампања** за потребе Министарства животне средине и просторног планирања
 - Процењена вредност 2.900.000,00 динара;
 - Најнижа понуђена цена – 13.298,70 без ПДВ-а односно 15.692,47 са ПДВ-ом;
 - Уговор бр. 404-02/5/6/10-01 од 04.03.2010. године – 3.422.000,00 са ПДВ-ом што је у тренутку закључења уговора тачно у пару максималан износ за набавку мале вредности;
 - Не постоји спецификација услуга ни контрола квалитета прибављених услуга.
2. Јавна набавка бр. 4/10 – **Услуге превођења** за потребе Министарства животне средине и просторног планирања
 - Процењена вредност 2.900.000,00 динара;
 - Вредност уговора бр. 404-02-12/8/2010-01 од 29.03.2010. године 2.900.000,00 са ПДВ-ом;
 - Чланом 2. Уговора предвиђено је да цена по страници превода износи 800,00 динара, а цена сата симултаног превођења 4.000,00 динара са ПДВ-ом;
 - Не постоји извештај о броју преведених страница и броју сати симултаног превођења.

3. Јавна набавка бр. 5/10 – **Праћење штампаних и електронских медија** за потребе Министарства животне средине и просторног планирања
 - Процењена вредност 1.450.000,00 динара;
 - Најнижа понуђена цена – 1.396.629.96 без ПДВ-а односно 1.648.023.36 са ПДВ-ом;
 - Уговор бр. 404-02-18/710-01 од 16.04.2010. године – 1.648.023.36 са ПДВ-ом за период од 12 месеци;
 - Не постоји спецификација услуга ни контрола квалитета прибављених услуга.
4. Јавна набавка бр. 6/10 – **Услуге информативне видео продукције** за потребе Министарства животне средине и просторног планирања
 - Процењена вредност 1.450.000,00 динара;
 - Позив за достављање понуда је достављен у складу са Правилником о поступку јавне набавке мале вредности и две понуде су одбијене као неприхватљиве јер прелазе процењену вредност набавке. Ако узмемо у обзир чињеницу да је наручилац дужан да омогући понуђачима информацију о процењеној вредности јавне набавке и обезбеди једнак положај свим понуђачима, тешко је поверовати да би било који понуђач дао цену вишу од процењене вредности;
 - Уговор бр. 404-02-19/6/10-01 од 28.04.2010. године – 1.699.200,00 са ПДВ-ом за период од 6 месеци;
 - Не постоји спецификација услуга ни контрола квалитета прибављених услуга;
5. Јавна набавка бр. 10/10 – **Услуга израде веб портала „Очистимо Србију“**
 - Процењена вредност 2.900.000,00 динара;
 - Најнижа понуђена цена – 2.170.350,00 без ПДВ-а односно 2.561.013,00 са ПДВ-ом;
 - Уговор бр. 404-02-21/6/10-01 од 22.04.2010. године 2.561.013,00 са ПДВ-ом;

- Чланом 5. Уговора предвиђено је да пружалац услуга изврши услугу у року од 30 дана од дана закључења Уговора;
 - Министарство животне средине и просторног планирања је износ предвиђен уговором уплатило иако услуга није извршена у предвиђеном року;
 - Цена услуге је најмање 20 пута већа од тржишне цене;
 - Веб портал није завршен у року који је предвиђен Уговором, већ је завршен три месеца након изношења у јавност чињенице о овој злоупотреби, односно у априлу 2011. године;
6. Јавна набавка – **Промоција акције „Очистимо Србију“ током одржавања АТР турнира „Serbia Open“**
- У плану набавки се не наводи предмет услуге, али се зато наводи да ће бити реализована у периоду мај – јун и да ће бити спроведена у преговарачком поступку без објављивања јавног позива. Ако је позната врста поступка, логично је да се зна и о којој врсти услуге се ради, што нам указује да постоји нека скривена намера која је везана за ову набавку;
 - Процењена вредност 20.000.000,00 динара;
 - Уговор бр. 404-02-29/4/2010-01 од 29.04.2010. године 19.789.500,00 динара без ПДВ-а, односно 23.481.610,00 динара са ПДВ-ом што је у тренутку закључења Уговора износило 227.977,00 евра;
 - Министарство није доставило спецификацију услуга, а из самог Уговора се не види предмет услуге;
 - Са истим предузећем закључен је Уговор и 2009. године и његова вредност је 247.821,00 евра, а износ од 20.000.000,00 динара био је предвиђен и планом набавки за 2011. годину;
 - Укупан приход предузећа са којим је закључен Уговор у 2010. години износио је 30.799.000,00 динара, а само уплата Министарства животне средине и просторног

планирања на њихов рачун је износила 23.481.610,00 динара, односно 76,24% укупног прихода. Укупан приход предузећа у 2009. години износио је 28.969.000,00 динара, а само уплата Министарства животне средине и просторног планирања на њихов рачун је износила 23.600.000,00 динара, односно 81,46% укупног прихода. У 2008. години предузеће није имало ни динар прихода (АТР турнир „Serbia Open“ се одржава од 2009. године).

7. Јавна набавка бр. 10/10 – **Услуге информисања јавности о активностима Министарства животне средине и просторног планирања**

- Процењена вредност 2.900.000,00 динара;
- Најнижа понуђена цена – 2.820.000 без ПДВ-а односно 3.327.600,00 са ПДВ-ом;
- Уговор од 30.08.2010. године 3.327.600,00 са ПДВ-ом за период од 12 месеци;
- Не постоји спецификација услуга ни контрола квалитета прибављених услуга.

Наведени примери јавних набавки реализованих у Министарству животне средине и просторног планирања слика су класичних злоупотреба и проневера који захтевају процесуирање одговорних од стране надлежних правосудних органа, на шта су организације које реализују пројекат у више наврата јавно указивале.

Народна банка Србије – мониторинг јавних набавки 2010.

- План јавних набавки је у складу са моделом који је предложила Управа за јавне набавке и у складу са Финансијским планом Народне банке Србије.
- Што се тиче видљивости информација о јавним набавкама, Народна банка Србије иде корак даље од других наручилаца. Поред тога што се огалси о јавним набавка-

ма објављују у „Службеном гласнику Републике Србије“ и на Порталу јавних набавки, на веб сајту Народне банке Србије објављује се комплетна конкурсна документација и све информације везане за јавне набавке.

- Реализоване јавне набавке у 2010. години:
 1. Јавне набавке мале вредности – наруџбеница – 212
 2. Јавне набавке мале вредности – редован поступак – 102
 3. Јавне набавке велике вредности – 96 (отворени поступак – 48, преговарачки поступак – 42 и рестриктивни поступак – 6)
- У 2010. години Народна банка Србије није закључила ниједан анекс уговора о јавним набавкама којим су мењани предмет набавке или вредност основног уговора.
- У поступцима јавних набавки који су спроведени у 2010. години поднета су 4 захтева за заштиту права понуђача:
 1. У поступку јавне набавке мале вредности добара 2/2010 – испорука и монтажа намештаја у Народној банци Србије, Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки је решењем одбила захтев јер подносилац захтева није наставио поступак пред Републичком комисијом.
 2. У поступку јавне набавке услуга 43/2010 – одржавање хигијене у објектима Народне банке Србије, Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки је решењем одбила захтев за заштиту права као неоснован.
 3. У поступку јавне набавке услуга 48/2010 – физичко-техничког обезбеђења и заштите од пожара у објектима Народне банке Србије, Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки је решењем одбила захтев за заштиту права као неоснован.
 4. У поступку јавне набавке мале вредности услуга 79/2010 – обезбеђење авио и других карата за међународни и домаћи саобраћај и пружање услуга везаних за резер-

вацију и обезбеђење хотела у земљи и иностранству, Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки је решењем усвојила захтев подносиоца и у целини поништила поступак ове набавке.

- Правилником о основним средствима, инвентару и нематеријалним улагањима у Народној банци Србије регулисана је процедура контроле квалитета прибављених услуга, добара и изведених радова. Уговорима о набавкама услуга одређује се представник Народне банке Србије, односно организациона јединица, која ће извршити квалитативни или квантитативни пријем услуга. Уговорима о набавкама радова одређује се да ће стручни надзор над реализацијом уговора вршити стручно лице, које ће за то бити овлашћено. О квалитативном и квантитативном пријему добара, услуга и радова саставља се записник, који потписују представници Народне банке Србије, а о извођењу радова води се грађевински дневник и грађевинска књига.

Начин на који је постављен систем јавних набавки у Народној банци Србије пример су професионалног приступа и показују да је и у легислативном оквиру који није доречен и не садржи довољно механизма за спречавање злоупотреба могућ одговоран однос према јавним финансијским ресурсима.

III „Скијалишта Србије“

– мониторинг јавних набавки 2010.

Најзначајније карактеристике анализираних елемената процеса јавних набавки реализованих у 2010. години су:

- У предузећу постоји одељење за јавне набавке. Правилником о организацији и систематизацији послова систематизована су места вишег сарадника за јавне набавке и сарадника за јавне набавке који се старају о спровођењу процедуре јавних набавки – од покретања поступка до евиденције о закљученим уговорима.

- План јавних набавки донет је 28.01.2010. године и измењен је 4 пута за годину дана. План набавки није у складу са моделом који је предложила Управа за јавне набавке. За многе набавке није на најадекватнији начин описан предмет набавке, а ни у једном случају није означена врста поступка у коме ће се одређена набавка спровести, не наводи се оквирно време покретања поступка, нису наведене набавке на које се закон не примењује и основ из Закона о јавним набавкама, није наведено оквирно време реализације уговора и нису наведене контне позиције из финансијског плана за планску годину на којој су предвиђена средства за конкретну јавну набавку и предвиђени износ средстава на сваком конту из финансијског плана за планску годину за конкретну јавну набавку. Због наведених недостатака не може се са сигурношћу утврдити да ли је свака реализована јавна набавка предвиђена планом набавки.
- Број реализованих јавних набавки мале вредности у 2010. години је 58. За јавне набавке мале вредности којима се прибављају слична добра или услуге, понуде се углавном упућују истим понуђачима и набавке се по правилу додељују истим понуђачима.
- Број реализованих јавних набавки велике вредности у 2010. години је 38, од којих је 15 набавки спроведено у отвореном, 13 у преговарачком и 10 у рестриктивном поступку. Вршећи надзор, ни у једном случају нисмо запазили неоправдану примену преговарачког поступка.
- Број покренутих поступака за заштиту права пред наручиоцем је 5, од тога 3 у поступку 05/10 (Набавка система за вештачко оснежавање за потребе Ски центра Копаоник, по систему „кључ у руке“) и два у поступку 06/10 (Набавка система за вештачко оснежавање за потребе Ски центра Златибор, по систему „кључ у руке“).
- Број покренутих поступака пред Републичком комисијом за заштиту права у поступцима јавних набавки (у даљем тексту Комисија) је 1.

- Комисија је усвојила захтев за заштиту права подносиоца захтева „PRINOTH AG-SpA“ из Италије и решењем бр. 4-00-1313/2010 од 14.12.2010. године у целини поништила отворени поступак јавне набавке добара – два нова табача снега са витлом, ЈН бр. 33/10, за који је јавни позив објављен у „Сл. гласнику РС“ бр. 69 од 24.09.2010. године. Комисија је утврдила да је цена откупа конкурсне документације од 100,00 евра у динарској противвредности превисока и да Упутство понуђачима не садржи обавештење о броју жиро рачуна на који је подносилац захтева за заштиту права понуђача дужан да уплати таксу одређену Законом о јавним набавкама. Комисија није улазила у мериторно разматрање основаности преосталих навода изнетих у поднетом захтеву за заштиту права, из разлога што је оценила да су исти без утицаја на другачију одлуку у овој правној ствари (подносилац захтева је навео да је наручилац повредио члан 39. став 1. ЗЈН, из разлога што је у предметној конкурсној документацији прописао техничке карактеристике, које су елиминаторне за једног од два потенцијална понуђача).
- У појединим набавкама цена откупа конкурсне документације је превисока и креће се од 100,00 – 150,00 евра, што је у супротности са чланом 31. став 2. ЗЈН којим је прописано да наручилац наплаћује само трошкове умножавања и достављања конкурсне документације (Набавка нове фиксне четвороседне жичаре (опрема, услуге и радови) на Ски центру Копаоник, локација Крст, редни број набавке 04/10 – 15.000,00 динара; Набавка система за вештачко оснежавање за потребе Ски центра Златибор, по систему „кључ у руке“, редни број набавке 06/10 – 15.000,00 динара; Набавка система за вештачко оснежавање за потребе Ски центра Копаоник, по систему „кључ у руке“, редни број набавке 05/10 – 15.000,00 динара; набавке добара – два нова табача снега са витлом, ЈН бр. 33/10 – 100,00 евра; Извођење радова на реконструкцији ски лифта Крнево Планиште, типа сидро на Златибору, број набавке 11/2010 – 10.000,00 динара).

- Из комплетне документације појединих набавки не може се јасно видети потреба за прибављеним услугама као и спецификација и сврсисходност прибављених услуга. Такође, не постоје ни интерни акти о контроли квалитета прибављених услуга. Пример такве набавке је ЈН 20/10 чији је предмет пружање адвокатских услуга за период од 01.06 – 31.12.2010. године. Увидом у Одлуку о покретању поступка јавне набавке 02 бр. 1353, у понуди свих понуђача, Одлуку о избору најповољније понуде 02 бр. 1371 и Уговор о пружању адвокатских услуга са изабраним понуђачем бр. 377 од 04.06.2010. године утврдили смо напред наведене недостатке. Планом набавки за 2011. годину такође је предвиђено прибављање адвокатских услуга што указује да постоји константна потреба за овом врстом услуга. Правилником о организацији и систематизацији послова ЈП „Скијалишта Србије“ систематизовано је место правног саветника који има VII степен стручне спреме правне струке, положен правосудни испит и најмање 5 година искуства на одговарајућим пословима, место помоћника генералног директора за правне кадровске и опште послове и место вишег сарадника за имивинско правне и нормативне послове са истим квалификацијама који поред осталих послова „заступа предузеће у судским и другим предметима“, из чега се недвосмислено може закључити да не постоји потреба за додатним ангажовањем адвоката. Вредност закљученог уговора је 1.260.000,00 динара без пдв-а, што је идентично са процењеном вредношћу ове набавке.
- Сличан пример је набавка чији је предмет пружање услуга маркетинга и односа са јавношћу. У члану 2. Уговора од 25.05.2010. године са изабраним понуђачем набрајају се услуге које је извршилац дужан да пружи наручиоцу. Правилником о организацији и систематизацији послова ЈП „Скијалишта Србије“ систематизовано је место вишег сарадника за односе са јавношћу и место сарадника за маркетинг чији се делокруг послова по-

клапа са спецификацијом услуга из закљученог уговора. Вредност Уговора износи 2.407.200,00 динара за годину дана. Наведена услуга предвиђена је и планом набавки за 2011. годину.

- Јавна набавка закуп моторних санки 8 комада по цени од 7.459,00 еура на месечном нивоу и закуп моторних санки 2 комада по цени од 218.000,00 динара на месечном нивоу су пример набавке за коју се поставља питање економске оправданости. На основу вредности ових уговора и цене моторних санки лако се може израчунати колико би моторних санки предузеће могло да има у власништву за период за који су уговори закључени.
- Гледно са формалне стране, јавне набавке се спроводе у складу са Законом о јавним набавкама и пратећим подзаконским актима.

Начин на који се реализован део јавних набавки у ЈП „Скијалишта Србије“ упућује на потребу успостављања система чврсте интерене и екстерне контроле, чији је недостатак један од кључних узрока могућих грешака и злоупотреба у овом процесу.

Грађанско друштво у лавиринтима јавних набавки: Закључак

Прескупу цену корупције у области јавних набавки плаћају, разуме се, грађани. Тако се онима који у склапању посла не учествују, испоставља додатни рачун, који има своју материјалну и моралну димензију. Материјалну, због тога што за лошији квалитет плаћају знатно више. Моралну, зато што се пристајањем на корупцију у области јавних финансија дугорочно нарушава систем вредности који почива на поштењу, правичности и посвећености општем добру.

Истраживање које је спроведено у претходних годину дана показује у коликој је мери систем јавних набавки рањив, али и

колика је штета која је накажњеним злоупотребима причињена јавним финансијама и грађанима Србије. С друге стране, резултати до којих смо дошли, али и јавне реакције одговорних за злоупотребе после објављивања наших налаза, помажу нам да на реалан начин сагледамо стање политичке елите. Бахатост, похлепа и недостатак елементарне одговорности за јавно добро, слика су отуђеног и морално запуштеног вођства. Уз ретке и похвале вредне изузетке.

У нормалном друштву, какво ми на жалост нисмо, основна брана корупцији у јавним набавкама, али и целокупном систему јавних финансија, био би правосудни систем, пре свега тужилаштво. У овом тренутку можемо бити сигурни да у правосуђу нећемо наћи ослонац за овај важан друштвени посао. Очигледно је да ни политичке партије, које су организоване као интересне групе, без идеологије, визије и сензибилитета за реалне потреба друштва, нису противник већ извор и генератор корупције. Извршна власт, сачињена од представника тако профилисаних странака и фокусирана на очување и јачање политичко – пословних договора, нема ни храбрости ни воље да се озбиљно супротстави овом друштвеном злу.

Све у свему, изгледа да је грађанско друштво у овом послу препуштено само себи. У овом тренутку, неопходо је умрежити све расположиве грађанске антикорупцијске ресурсе и као најважнију друштвену идеологију промовистати непристајање на корупцију. То, наравно, неће бити довољно да се корупција заустави, али ће бити важан корак у њеном сузбијању. Организовани грађани имају обавезу да подигну глас и поруче да је очување моралне и економске супстанце прворазредни друштвени задатак.

Само снажан антикорупцијски блок, сачињен од одговорних, храбрих и одлучних појединаца и организација може мобилисати инхибирану јавност, друштво ослободити страха од свемоћне државе а институције принудити да најзад почну да раде у интересу грађана.

Корупција у јавним набавкама

1. Појам и проблеми корупције

Корупција је вероватно стара колико и свет. Током времена мењали су се њен облик, распрострањеност и друга својства, али је сама појава опстајала. Корупција је углавном злоупотреба јавних положаја, али је нешто мало има и у удружењима приватних фирми. Зато се корупција може одредити као приватизација незаконите дискреционе моћи. Појединац приватизује нешто на шта иначе по закону нема право како би стекао личну корист.¹ Корупције нема у приватном сектору зато што постоји притисак тржишта. За разлику од привредних тржишта, власничка права и конкурентски притисак немају повољан утицај на поступке актера државе. Власништво је државно, чиме се слаби веза власника и имовине каква постоји у приватном власништву, а конкурентског притиска у држави нема, пошто њене службе функционишу на другим, а не на тржишним начелима. Тржишни притисак смањује могућности за корупцију у приватном сектору, али не делује у држави. Пошто је држава изузетно сложена, а располаже великом количином средстава, то потенцијално постоје врло бројне прилике за корупцију.

У најчешће облике корупције убрајају се мито, коришћење јавних ресурса за приватне сврхе, непотизам и запошљавање „преко везе“, повезивање јавних и приватних интереса, повољни третмани и уговори, „услуга за услугу“, трговина утицајем, покровитељства и патронаже, додатно плаћене јавне функције, јавне набавке, дозволе и лиценце, вредни поклони, трговина информацијама које су државна тајна, утицај на истраге и правосудне одлуке, државна помоћ, укључујући зајмове и кредите.

1 Уп. Роуз Ејкерман 2007; Миловановић 2002.

Могућности за корупцију у држави су практично непрегледне, али су начини компензације јавних службеника за њихове „услуге“ релативно малобројни. У облике „надокнаде“ спадају новац (коверте, плаћања на рачун, фондови) и драгоцености, робе и услуге (укључујући поклоне), запошљавање, услуга за услугу и евентуално информације.

Два основна проблема корупције су морални и економски. Морални проблем корупције постоји зато што корупција разара правила и установе у друштву. Корупција је лоша у моралном смислу зато што уништава јавни и приватни морал, квари јавне услуге и јавни живот, осигурава незаслужен доходак, и уопште представља један незаконит и неморалан чин. Чему поштено школовање и рад, ако се дипломе и радна места могу купити? Чему поштен предузетнички напор, ако ће неки други „предузетник“ уз помоћ мита незаслужено добити посао? Чему генерално поштен живот и рад, ако се преко мита и корупције све може купити?

У економском смислу корупција је лоша јер повећава трошкове пословања. Кроз корупцију се не ствара нови, него само прерасподељује већ постојећи доходак. Она је паразитска активност као и крађа. Корупција мења алокацију ресурса и мења систем подстицаја. Може се сматрати и посебним порезом за пословање или другу активност. Услед тога она умањује обим пословања, подрива улагања², предузетништво и продуктивност. Постојање раширене корупције у друштву је ствар правила игре која јој погодују, иначе не би имала такав обим. Зато се корупција не може сузбијати без промене правила игре, како би се на тај начин осигурало мање подстицаја за корупцију, а више за поштено понашање.

Корупција је корисна за појединце који добијају мито, а врло штетна за друштво у коме се таква пракса одвија. Зато ју је потребно систематски сузбијати. За то су потребни неки

2 Јавна потрошња као правило расте у оним браншама које су погодне за корупцију, услед чега је то важно као информација за евентуалну акцију сузбијања корупције.

претходни кораци и посебне мере. У претходне кораке спада неколико ствари.

Прво, важно је установити да ли је корупција централизована или децентрализована. Диктатурама је својственија централизована, демократијама децентрализована корупција. Централизовану корупцију је лакше технички сузбијати, јер је круг оних који узимају мито веома мали и све би се свело на добру демократску контролу врха власти, али она често не може да се успостави због снажних интереса да се са коруптним праксама настави.

Друго, који је ниво развоја у датој земљи. Корупција у развијеним и неразвијеним земљама се веома разликује по облику. Корупција у неразвијеним земљама иде преко „коверти“ и услуга, а у развијеним преко рачуна, фондова и фондација. У неразвијеним земљама је поред коверти врло популарно давање мита у природи.

Треће, која су својства социјалног капитала и како она утичу на корупцију. Под социјалним капиталом се овде подразумевају неформална правила игре, као што су морал и обичаји, традиција, религија и слично. Неки облици социјалног капитала су повољније окружење за корупцију од других.

Четврто, да ли корупција везана првенствено за политику или је захватила и неке друге сфере активности. Ако је корупција само у сфери политике, то олакшава посао у погледу обима и начина њеног сузбијања, али изискује промену неке до тада преовлађујуће праксе.

И посебне мере могу да се сведу на четири корака. Први корак у сузбијању корупције био би да се анализирају правила и установе који је хране. Неке области су посебно погодне за корупцију и то су јавне набавке, државна помоћ, регулација и учешће државе у привреди. Други корак би био да се предвиде посебне мере које смањују, потискују или уклањају корупцију. Те мере морају бити прилагођене преовлађујућим облицима корупције. Трећи корак био би да се те мере примене. Четврти корак је да се посматра и анализира примена антикорупцијских

мера и да се прилагођавају и мењају, како би биле што ефикасније. Сила закона као антикорупцијска мера долази у обзир евентуално тек на крају. Ако би сила закона била прва, то не би много допринело борби против корупције, јер би само подстакло државне бирократе да се још неискреније понашају него раније и да још боље прикривају своје незаконито понашање.

Понекад се каже да корупција цвета у земљама у којима су државни службеници слабо плаћени. Ниске наднице изгледају као адут, јер онда има логике да се толерише корупција, како би дохоци државних службеника били виши. Чак и неки економисти кажу да је корупција начин на који неки јавни службеници, ако су лошије плаћени а заслужују више, могу да добију разлику између њихове плате и њихове тржишне вредности. Али, није добро ово објашњење раширености корупције наводно услед ниских доходака. Акти корупције не постају прихватљиви тиме што су корисници мита сиромашнији људи. Ако су државни службеници слабо плаћени, то је показатељ да су продуктивност и општи ниво цена у тој земљи ниски, а ако је тако, онда су наднице ниске и у приватном сектору. Корупције у приватном сектору или нема или је симболична, услед разлога који је објашњен раније – а који се своди на притисак тржишних сила. Тако је и у сиромашним и у развијеним земљама. За разлику од тога, корупције има у државном сектору у обе групе земаља. То показује да кривац за корупцију није низак доходак, него су то правила игре и систем подстицаја који постоје у држави. Наравно, ни у најкорумпиранијим државама нису корумпирани сви државни службеници, а и ниво корупције од земље до земље веома варира.

2. Корупција у јавним набавкама

Јавне набавке у свим европским земљама представљају изузетно важну ствар. Разлог је једноставан. У свакој европској земљи држава је појединачно гледано највећи купац и у неку руку највећи економски актер, а јавне набавке су прва

или друга ставка у издацима свих европских земаља. Пре јавних набавки у једном броју земаља су само државне пензије, док су у остатку европских земаља јавне набавке на првом месту. ОЕСД је проценио 2002 да његове чланице на јавне набавке троше скоро 20% националних доходака, док је тај број код нечланица ОЕСД око 14%. Има још слично високих процена. „Државне јавне набавке роба и услуга чине више од 18% светског дохотка. За 2002. годину то се процењује на 5800 милијарди америчких долара.“³ Такве процене су вероватно претеране. Према реалистичнијим проценама заснованим на подацима *Евросџајта*, европске земље троше 12-15% националних доходака на јавне набавке.⁴ Пошто се део набавки књижи под другим ставкама, услед чега се бројка умањује за један до два процентна поена, укупни проценат је незнатно нижи, али је то и даље лавовски део националних буџета и укупне државне потрошње. У Србији не постоје истраживања или поузданије процене висине јавних набавки. Ако би биле ближе 10% дохотка, онда би то 2010. износило € 3,2 млрд, а ако би биле ближе 15% дохотка, онда би то износило до € 4,8 млрд. Јавне набавке у Србији су сигурно негде између те две суме, само је немогуће рећи где. Ако кроз крађу и корупцију нестане само 10%, што је минимална процена, онда то на годишњем нивоу за земљу значи изгубљених € 320-480 милиона, што је износ раван једној до једној ипо месечној пензији. Ако се пак изгуби 30%, а и таквих процена има, онда то значи изгубљених € 960 милиона до €1,44 млрд.

Обзиром да су јавне набавке тако значајна расходна и економска категорија у свакој европској држави, веома је важно како се ова средства користе. Основна питања везана за јавне набавке концентришу се око неколико тема. Прво, које робе и услуге је потребно куповати средствима јавних финансија? Ово подразумева и питање стандарда, квалитета. Друго, како ефикасно искористити и средства и купљена добра? Треће, како

3 Auriol 2006, 867.

4 Уп. Прокопијевић 2009.

предупредити корупцију, крађу и другу злоупотребу средстава јавних набавки? Четврто, како третирати прекршиоце правила јавних набавки.

О прва два питања неће посебно бити речи, зато што нису директно у фокусу овог рада. У земљама ЕУ ревизорска тела контролишу и оправдање јавних набавки, што у Србији и неким европским периферијским земљама тек треба да се устали. Исто важи и за квалитет и ефикасност јавних набавки. Одговор на четврто питање шаље поруку о томе шта очекује будуће прекршиоце. Ако се они кажњавају, то значи подизање цене за незаконито понашање, ако се они не кажњавају, прекршиоци су двоструко награђени. Једном је то добит од мита, други пут од одсуства казне.

Корупција и друге злоупотребе средстава јавних фондова и буџета су велики проблем не само јавних набавки већ и укупног функционисања данашњих држава. Иако се у данашњим европским земљама улажу велики напори да се корупција и злоупотреба јавних финансија што је могуће више смање, то је врло сложен подухват који ни уз много умештности, воље, средстава и напора не даје увек очекиване резултате. Неколико је разлога за тешкоће које настају при контроли јавних набавки како би се умањио ниво корупције и других злоупотреба.

Прво, у јавним набавкама су ангажована огромна средства. Чим постоје средства, појавиће се и они који до њих желе да дођу. Неки ће то покушавати да чине законито и поштено, други се неће либити незаконитих и непоштених поступака. Казне за корупцију су снажно оруђе одвраћања од корупције.

Друго, много је актера у поступку јавних набавки како на страни државе, тако и на страни фирми који нуде робе и услуге. Број актера и сложеност друштвене игре наравно отежавају и преглед и контролу употребе средстава за јавне набавке.

Треће, велика сложеност државе и куповина многих роба такође отежавају контролу. Потребно је схватити разне стандарде, имати у виду различите потребе и бити у стању да се прате захтеви квалитета, цена и другог. Често се ради о

нестандардним робама и услугама, о робама и услугама које су нови технолошки или организациони производи, којима је додата нека компонента, итд. Према међународним искуствима, највеће проневере средстава при јавним набавкама су код извођења јавних радова, у грађевинарству, код куповине наоружања и војно-полицијске опреме и код куповине рачунара и рачунарске опреме.⁵

Четврто, бирократе и политичари одлучују о набавкама, а оне се не обављају њиховим, него новцем свих пореских платиша. За бирократе је то туђи новац. Када појединац купује својим средствима за себе он води рачуна и о квалитету и о цени. Када се купује својим новцем за друге, првенствено се води рачуна о цени. Када се купује туђим новцем за себе, онда се првенствено води рачуна о квалитету. А када се купује туђим новцем за друге – а то је случај јавних набавки – онда се не води рачуна ни о квалитету ни о цени. Та околност отежава посао контроле јавних набавки.

Иако наведене околности отежавају контролу јавних набавки, постоје и извесне појаве и индикације, које олакшавају посао контроле, наравно, ако се на њих обрати пажња. У такве појаве и индикације спадају:

- Избегавање јавности у поступку јавних набавки. То се некада чини само за неке кораке, а некад за поступак јавне набавке у целини. Избегавању јавности се прибегава јер се сматра да ће се тако лакше прикрити спорне околности јавних набавки;
- Услови јавних набавки су често познати унапред једном или више заинтересованих учесника на страни понуде. Унапред значи, да су они за услове знали раније него остали заинтересовани продавци и снабдевачи. Ово је посебно важно када је рок набавки кратак или када је компликована и многобројна документација која је потребна да се приложи од стране снабдевача (продавца).

5 Уп. Dimitri et al. (Eds) 2006.

Отуда су они који раније дознају услове јавне набавке привилеговани у односу на остале учеснике, јер благовремено могу да припреме документацију, док ће остали имати краћи рок, па често неће ни стићи да прикупе потребну документацију;

- Сумњу у корупцију или другу злоупотребу буди и околност када тендерска или друга комисија има више критеријума, уместо да то буде само цена (као најважнија информација о понуди)⁶ или када се не узме најповољнија цена, него нека која је виша. Сигурна индикација за злоупотребе је и када се узме најбоља цена, али када је она виша у односу на тржишну. Да се не рачуна на поделу разлике између одабране и тржишне цене, не би било ни разлога да се узима цена која је изнад тржишне;
- Сумњу да се ради о злоупотребама рађа и ситуација јавне набавке при којој се тражи испуњавање услова који су неуобичајени, било да се ради о техничким или комерцијалним условима. Код техничких услова то су неуобичајени стандарди, а код комерцијалних услова су то обично начини и рокови плаћања или услови испоруке. Неуобичајени услови се обично користе да би се смањило број потенцијалних конкурената (понуђача) и обично се њима прибегава у договору са неким потенцијалним добављачима;
- Избегавање транспарентности јавних набавки је такође једна од индикација за злоупотребе. Јавност је само једна од компоненти транспарентности, остали су поштовање стандардних процедура, избегавање појединих процедуралних корака, непотребно убрзање или успоравање поступака јавних набавки, намерно изазивање процедуралних компликација, итд;
- Сумње у погледу злоупотребе буди и околност да се увек исте фирме појављују на конкурсима и тендерима

6 Квалитет роба и услуга се унапред дефинише, тако да се цена увек односи на тај стандард.

и да увек исте или иста фирма добијају посао. У неким областима је број понуђача мали. Тај проблем се решава отварањем поступка набавке за понуђаче из иностранства, што у земљама Европске уније није само пракса, него и законска обавеза за веће набавке;

- Поништавање конкурса и тендера може али не мора бити индикација злоупотребе у јавним набавкама. Вероватноћа да се ради о злоупотребама расте како расте број поништених тендера. Ако је тендер при некој јавној набавци поништен већ четврти пут, онда се са великом дозом сигурности може претпоставити да се ради о некој злоупотреби. Обично се тендер поништава ако није била најбоља понуда оне фирме која је била у дослуху са властима које су расписале тендер, како би поделиле разлику између (више) плаћене и (ниже) тржишне цене;
- разбијање јавне набавке на мање ставке, како би се избегле компликоване процедуре које прате веће јавне набавке, јесте један од метода које јавни добављачи користе, а који се обично налази у сивој зони између закона и безакоња.

Поступци који сигнализирају да се ради о корупцији могу и да преваре. Зато је потребно прецизно проучавање датог случаја, како би се утврдило да ли се или не ради о корупцији и другим злоупотребама.⁷ Основни поступци у сузбијању корупције у јавним набавкама своде се на предупређивање опасности које су управо побројане. Нису побројане све, већ само неке од важнијих или неки од чешће коришћених механизма. Свака озбиљна анти-корупцијска кампања у јавним набавкама мора да почне од врха власти и да иде ка дну. Често високи функционери не учествују непосредно у корупцији, него преко ситних бирократа у тендерским и конкурсним комисијама. Та околност не треба да завара. Високи функционери осигуравају

⁷ У литератури има много нијансираних истраживања разних облика јавних набавки према економским последицама. Уп. Dimitri et al. 2006; Lambert-Mogiliansky & Sonin 2006.

политичко покриће и узимају највећи део мита, а ситни бирократи обављају техничке послове. Наравно, и они добијају свој део. Зато су политичари и више бирократе кључни актери корупције, било да је реч о јавним набавкама или нечему другом. Висока корупција је много скупља, па тиме и много дестимулативнија за улагања од корупције на „нижим нивоима“ или „мале корупције“. То значи да поступци сузбијања корупције у јавним набавкама у држави мора ићи од премијера и министара, ка помоћницима, државним секретарима, итд. Ако је реч о локалној јединици власти, борба против корупције треба да почне од рада председника општине и начелника, у болницама и државним фирмама од директора. У борби против корупције у јавним набавкама нема поенте хватати „мале рибе“ пре него што се заврши са „великим“.

3. Закључак

Јавне набавке су највећи извор корупције у данашњим земљама, са 10-18% националног дохотка. Само су у неким земљама пензије по висини издатака испред јавних набавки. Зато су оне велики изазов за државне службенике и скоро нема земље у свету у којој нема бар мало корупције у овој области. Земље се међутим веома много разликују и према томе да ли државни органи озбиљно сузбијају корупцију у јавним набавкама, или су паралисани, намерно услед такве политичке воље или зато што су сами корумпирани. И у земљама у којима има мало корупције то је зато што озбиљна борба против корупције од стране државних органа има више вишедеценијску традицију. Дакле, у свим земљама има корупције, али се државе разликују по томе да ли се озбиљно боре против корупције или не. Земље које се озбиљно не боре против корупције су обично земље „криминала и корупције“ и по правилу су неразвијене. Нужни услов њиховог развоја је сузбијање криминала и корупције, а јавне набавке су прва адреса. Кључно место у сузбијању корупције има држава. У тој борби своје место поред државних органа имају грађани, грађанске иницијативе, невладине

организације и медији. Само њихов заједнички напор може да доведе до добрих резултата. И обрнуто важи – ако се корупција систематски заташкава, грађани, медији и невладине организације неће имати подстицаја да се баве борбом против корупције или да понуде важне информације којима располажу. Порука свега је да не могу грађани или медији предводити борбу против корупције, него то може бити само држава.

Литература

- Auriol, E. (2006) *Corruption in procurement and public purchase*, **International journal of industrial organization**, god. 24, br. 5, s. 867–885.
- Dimitri, G., Piga, G. & Spagnolo, G. (Eds)(2006) **Handbook of procurement**, Cambridge, USA i drugi: Cambridge UP.
- Goel, R.K. / Rich, D. P. (1989) *On the economic incentives for taking bribes*, **Public choice**, no. 61, pp. 269–275.
- Jain, A. K. (Ed)(2000) **The political economy of corruption**, London: Routledge.
- Lambert-Mogiliansky, A. & Sonin, K. (2006) *Collusive market sharing and corruption in procurement*, **Journal of economics and management strategy**, god. 15, br. 4, s. 883–908.
- Миловановић, М. (2002) *Combating endogenous corruption in privatized companies*, Budapest: OSI, mimeo.
- Прокопијевић, М. (2009) **Европска унија. Увод**, Београд: Службени гласник.
- Прокопијевић, М. (2011) **Корупција: економска страна**
- Rose-Ackerman, S. (1999) **Corruption and government: causes, consequences, and reform**, Cambridge, MA: Cambridge UP.
- Роуз-Ејкерман, С. (2007) **Корупција и власт**, Београд: Службени гласник.
- Роуз-Ејкерман, С. (Ур)(2007) **Економија корупције. Међународни приручник**, Београд: Службени гласник.

Марина Мајић

Улога тужилаца у борби против корупције у Шпанији, Италији и Немачкој

Један од највећих изазова јавног тужилаштва у Србији јесте сузбијање различитих облика корупције која штети економском и социјалном развоју државе. Из тог разлога главна тема рада је улога тужиоца у борби против корупције, а као подтеме су независност и самосталност јавног тужилаштва, функционалне гаранције за јавне тужиоце, овлашћења у борби против корупције и истражне радње, ефикасна контрола и сузбијање корупције, координиране активности са другим државним институцијама.

Представљање упоредноправних решења може да омогући утврђивање минималних стандарда у институционалној самосталности, функционалним гаранцијама, овлашћењима и истражним техникама, ефикасности правосудног поступка, које су неопходне за ефикасну борбу јавног тужилаштва против корупције.

Шпанија

Устав Шпаније дефинише да Канцеларија Генералног тужиоца треба да промовише правду у заштити закона, права грађана и општег интереса, као и да доприноси гаранцијама независности судства. Начела јединствености и хијерархијске организације, важе у тужилаштву Шпаније, као и начело легалитета и непристрасности.

Генералног тужиоца поставља краљ на предлог Владе, а након консултација са Општим саветом правосудја.

Правила и начела која се односе на истрагу и процесуирање коруптивних кривичних дела регулисана су Законом о кривичном поступку. Шпанија се придржава правила обавезног кривичног прогона – јавни тужилац чим добије извештај или информацију о могућем кривичном делу дужан је да покрене поступак. Почетком 2000-тих, уводи се одређени степен дискреционог одлучивања о покретању поступка.

У Шпанији не постоји јединствена дефиниција корупције, већ велики број различитих коруптивних кривичних дела: чланови 419–427 Кривичног законика Шпаније регулишу активну и пасивну корупцију представника власти и државних службеника.¹ Члановима 428–431 регулисана је трговина утицајем (такође се упућује на представнике власти и званичнике). Чланом 445а регулисана је корупција у међународном пословању и обухвата давање мита страним званичницима у међународном трговинском пословању.

Кривичним законом предвиђено је успостављање Специјалног тужилаштва за борбу против корупције и организованог криминала (старији назив Специјална канцеларија Главног тужиоца за сузбијање економског криминала повезаног са корупцијом). Специјално тужилаштво има надлежности дефинисане Кривичним закоником (кривична дела против трезора – чланови 305–310; злоупотреба службеног положаја – чланови 404–406; злоупотреба привилегованих информација – члан 418; злоупотреба јавних фондова – чланови 432–435; превара и изнуда – чланови 436–438; као и сва кривична дела повезана са наведеним).

Скандали повезани са корупцијом током деведесетих година прошлог века утицали су на доношење неколико мера у циљу борбе против корупције. Најзначајнија је оснивање Специјалне канцеларије Главног тужиоца за сузбијање економског криминала повезаног са корупцијом, која представља

1 Чланом 24 дефинисано је ко се сматра представником власти: члан Парламента, укључујући и представнички дом и Сенат, законодавне скупштине аутономних заједница, Европски парламент, као и представници правосуђа и јавни тужиоци.

специјализовану институцију укључујући и неколико јединица овлашћених за истрагу. Специјално тужилаштво има значајну улогу у спровођењу истраге и процесуирању коруптивних кривичних дела.

Судови су надлежни за доношење одлука у предметима са елементима корупције. Судови опште надлежности су надлежни за мање сложене предмете, док је Национални суд (*Audiencia Nacional*), чија надлежност се простире на територији целе Шпаније надлежан за одређена кривична дела.

Треба нагласити да велики број специјализованих економских и финансијских институција надлежних за ревизију јавних рачуна или спречавање прања новца, доприносе борби против корупције.

Такође, потребно је нагласити да у Шпанији, државна управа, судови, трибунали, јавна тужилаштва и полиција имају инспекторате који контролишу правилно функционисање, на пример Високи савет правосуђа контролише судије, инспекторат јавног тужилаштва контролише тужиоце. Иако инспекторати нису основани у циљу борбе против корупције у државној управи, мају обавезу да истражују предмете за које сумњају да имају елементе корупције.

Специјална канцеларија Главног тужиоца за сузбијање економског криминала повезаног са корупцијом успостављена је 1995. године, али је постала функционална и опремљена одговарајућим материјалном и запосленима тек 1996. године. Од осталог система јавног тужилаштва, специјално тужилаштво се разликује јер има подршку неколико специјализованих јединица које су му додељене из Пореске управе, Главног управног инспектората, цивилне гарде (*Guardia Civil*) и криминалистичке полиције. Главни тужилац специјалног тужилаштва руководи свим специјализованим јединицама.

Значајна је и чињеница што Специјално тужилаштво има директан приступ националној бази података Пореског инспектората, која садржи податке о порезима свих физичких и правних лица у Шпанији од 1995. године. Специјално тужи-

лаштво може имати приступ и другим релевантним националним базама података.

Специјалног тужиоца бира Влада на предлог Генералног тужиоца Шпаније, након консултација са Већем тужилаца. Након избора специјални тужилац мора да учествује у обукама о економском криминалну и пореским преварама, и да има претходно искуство у раду у области економског криминала. Буџет Специјалног тужилаштва, није независан и представља део буџета тужилаштва Шпаније, односно буџета Министарства правде.

Да би Специјално тужилаштво покренуло поступак, није довољно да се ради о неком од горенаведених кривичних дела већ и да дело испуњава услов да је од посебног значаја, у складу са дефиницијом коју даје Главни тужилац на општи начин или у појединачним случајевима посебним упутством. У свим случајевима одређивање посебног значаја мора да буде објективно и засновано на критеријумима садржаним у законодавству или судској пракси.² Уколико критеријуми нису испуњени, процесуирање преузима надлежно територијално тужилаштво.

Специјално тужилаштво може поступати на два начина: истрага и интервенција у кривичном поступку. Истрагу покреће на основу пријаве физичког, органа управе или *ex officio*. О покретању истраге Специјално тужилаштво обавештава тужилаштво које би имало територијалну надлежност у датом случају, како би се избегло преклапање.

Имајући на уму природу предмета Специјалног тужилаштва, Генерални тужилац Шпаније дужан је да сваких шест месеци обавештава Одбор јавних тужилаца (*Junta de Fiscales jefes de Sala*) и Савет тужилаца (*consejo Fiscal*) о поступцима за које је тражио интервенцију Специјалног тужиоца. Одбор јавних тужилаца и Савет тужилаца могу да истакну своја мишљења да ли Генерални тужилац треба да потврди или измени своје одлуке.

2 Један од критеријума у пракси је квантитавни – да је вредност око 600.000 EUR.

Италија

У Италији важи принцип јединства правосуђа, где судије и тужиоци чине део истог тела које се назива магистрати и имају заједничку структуру каријере. Правосуђе је подељено географски на управној основи. Надлежност је територијална (јавни тужилац/судија је надлежан за процесуирање и доношење одлука за кривичних дела која су почињена на њиховој територији).

Магистрати (судије и тужиоци) су независни и важи начело сталности функције (Устав члан 104 и 107). Уставом из 1948. године предвиђено је да гарант независности правосуђа буде Високи савет правосуђа (*Consiglio Superiore Magistratura*),³ који има искључиву надлежност да бира, унапређује и упућује магистрате. Дисциплински поступак против магистрата је у искључивој надлежности Дисциплинског одељења Високог савета правосуђа. Уставом је предвиђена могућност да министар правде иницира дисциплински поступак против магистрата, али поступак преиспитивања и доношења одлуке су у надлежности Генералног тужиоца Касационог суда. По жалбама на одлуке Високог савета правосуђа одлучује грађанско одељење Касационог суда.

Национално удружење магистрата усвојило је Кодекс понашања, који садржи и етичке одредбе.

Тужиоци имају овлашћење да руководе истражним поступком (члан 109 Устава и чланови 56 и 327 Законика о кривичном поступку). Кривични систем се заснива на начелу обавезног прогона (члан 112 Устава).

Јавним тужилаштвом руководи Генерални тужилац. Јавни тужиоци се бирају у судове различитих инстанци: прве ин-

3 Чланови Високог савета правосуђа су: две трећине чланова су магистрати које су изабрани од стране својих колега (преко правосудних удружења), једну трећину чланова бира Парламент из реда професора и правника са најмање 15 година професионалног искуства. Саветом симболично председава Председник Републике, председник Врховног касационог суда и генерални тужилац.

станце, апелационе и Касациони суд. У већим тужилаштвима оснивају се специјализована одељења (нпр. за кривична дела против државне управе). Такође је могуће да се ангажују специјализовани стручњаци у предметима у којима постоје сложене финансијске истраге.

Чланом 371 Законика о кривичном поступку предвиђена је обавеза полиције и других државних органа да сарађују са тужилаштвима, размењују информације, оснивају заједничке истражне тимове, уколико је потребно. Хоризонтално координационо одељење постоји у области борбе против организованог криминала (Државно одељење за борбу против мафије у Касационом суду координира истраге које спроводе Окружна одељења за борбу против мафије), али слична структура не постоји за борбу против корупције.

Иако постоји одређена административна хијерархија у оквиру јавног тужилаштва, тужиоци уживају пуну професионалну независност и самосталност у предметима на којима раде (а постоји и правило случајног додељивања предмета).

Када се води истрага за коруптивна кривична дела, тужилаштву и полицију је на располагању велики број истражних техника укључујући пресретање разговора, електронске поште, факса, постављање прислушних уређаја, видео надзор, праћење банкарских рачуна, замрзавање средстава, итд. Употреба прикривених иследника могућа је у случајевима праћа новца. Као опште правило важи да је неопходан судски налог за примену специјалних истражних техника, али у хитним ситуацијама, јавни тужилац је овлашћен да изда привремени налог за примену специјалних истражних техника, који у року од 48 сати мора да потврди надлежни судија.

У Италији судије и тужиоци уживају исти степен независности од извршне власти. Правосудна независност загарантована је Уставом. Уобичајена пракса је и упућивање магистрата на рад у Министарство правде како би пренели стручност и знање. Када су судије и тужиоци упућени у Министарство и даље је за њих задужен Високи савет правосуђа када се ради о питањима напредовања, дисциплинског поступка и будућих именовања.

У Италији је пракса истраге коруптивних кривичних дела развијена током деведесетих година XX века. Посебан значај у успеху борбе против корупције у Италији имају посебне истражне технике које су на располагању тужиоцима и полицији, као и сарадња сведока и пун приступ банкарским рачунима.

Када је у питању конкретна истрага кривичног дела, јавни тужилац издаје упутство полицији у погледу мера које потребно предузети и контролише и надзире полицијске активности. Јавни тужилац одлучује које ће полицијске снаге помагати у истрази (*Carabinieri, Polizia ili Guardia di Finanza*). Иако у тужилаштву расте број специјализованих одељења за кривична дела против државне управе (укључујући и корупцију), полиција не прати овај тренд.

Велики број предмета са елементима корупције је застарео тако је кривично гоњење заустављено. Мере које зависе од кривичне пресуде (одузимање имовине) губе на свом значају ако се велики број предмета оконча због застарелости. Такође и привремено одузимање имовине је релативизовано, јер ће имовина бити враћена уколико дође до застарелости.

Као што је већ наведено, у Италији важи начело обавезног кривичног прогона, односно тужилац је дужан да покрене истрагу због сваке поднете кривичне пријаве. Из тог разлога тужилаштво је преоптерећено. У италијанском систему недостају одређени институти којима би се поступак учинио ефикаснији (одустанак од кривичног гоњења, опортунитет, ограничена употреба жалбе, итд).

Немачка

Федерални Устав Немачке (*Grundgesetz*) успоставља систем у којем је законодавна власт подељена између федерације и 16 покрајина (*Länder*).⁴ Обавеза је покрајина да примењују и

4 Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen.

спроводе федералне прописе. У пракси, подела надлежности је следећа: кривично и кривично процесно законодавство је у принципу у надлежности федерације; примена закона (кривични прогон, процесуирање) налази се у надлежности покрајина, изузев ствари повезаних са државном безбедношћу, тероризмом и међународном сарадњом. Покрајине имају своје уставе, који у многим аспектима одражавају одредбе федералног устава.

У циљу борбе против корупције Немачка је усвојила велики број закона и подзаконских аката, основан је велики број институција, спроведена процена ризика, студије случаја, међу-агенцијска сарадња, специјализовани тренинзи, коришћење финансијских експертиза, кампање подизања свести и друге мере на националном и локалном нивоу. Немачки приступ представља комбинацију превенције и репресије. Суштински део превентивне политике налази се у надлежности покрајина и локалних власти.

Уређење јавног тужилаштва регулисано је Законом о организацији судова (*Gerichtverfassungsgesetz*), којим је предвиђено да је свако тужилаштво повезано са судом. Територијална надлежност тужилаштва зависи од надлежности одговарајућег суда са којим је повезано. Јавна тужилаштва постоје на свим нивоима општинских судова (јавним тужилашвом управља виши тужилац), у вишим регионалним судовима (тужилашвом управља главни тужилац). Федерални врховни суд ради са Канцеларијом федералног главног тужиоца.⁵ Федерално тужилаштво не руководи радом покрајинских тужилаштва. Покрајинска тужилаштва се налазе под надлежношћу покрајинског Министра правде. Детаљна организација тужилаштва регулисана је покрајинским законима. Такође постоје и управни тужиоци (*Amtsanwälte*), који поступају у предметима мањег значаја и сарађују са професионалним тужиоцима.

5 Федерално тужилаштво је надлежно за предмете о којима доноси одлуку Врховни суд. Такође, Федерално тужилаштво је надлежно и за предмете који су одређени законом, а у којима је првостепену одлуку донео виши регионални суд. Тужиоце у Федералном тужилаштву именује председник Федерације на предлог Федералног Министра правде који потврђен од стране Парламента (*Bundesrat*).

Тужилаштво се налази у надлежности Министара правде (на федералном нивоу у надлежности Федералног министра правде, а на покрајинском нивоу у надлежности покрајинског министра), који је овлашћен да издаје упутства и коме су обавезни да дају повратне информације о предметима. Упутства морају бити у писаној форми и стављена као део списка предмета. На упутство се може изјавити жалба. Главни тужилац има управна овлашћења у руковођењу рада виших тужилаца на његовој територији.

Јавно тужилаштво представља непристрасно тело постављено на истим основама као и суд. Као и суд, јавно тужилаштво је дужно да преиспитује доказе обе стране у предмету. Процесуирање је обавезно у Немачкој, али тужилац има право да одлучи да не покрене поступак (чак и када има довољно доказа) на основу чињенице да се ради о делу мањег значаја и да јавни интерес не захтева кривични прогон. Тужилац такође има право да обустави кривични поступак и истрагу из разлога ефикасности кривичног поступка или да поједностави процедуру.

У великом броју јавних тужилаштава основана су специјална одељења, чије су главне обавеза повезане са процесуирањем корупције. Тужиоци специјализовани за борбу против корупције обучени су из области економије и рачуноводства. Уколико је потребно, предмети могу бити пребачени из мањих тужилаштва у она која имају адекватно стручно знање.

У Немачкој постоји пракса да се предмети додељују тужиоцима на основу годишњег распореда. Такође предмети могу бити додељени у рад и на основу одлуке руководиоца одељења. Приликом распоређивања предмета водиће се рачуна о карактеру и врсти предмета, посебним знањима и вештинама које тужилац мора да поседује, као и о једнаком приливу предмета тужиоцима, односно једнаком оптерећењу.

Јавно тужилаштво има овлашћење да руководи истрагом. Тужилаштво може само предузимати радње или захтевати од полиције да то учини. Када је у питању корупција следеће по-

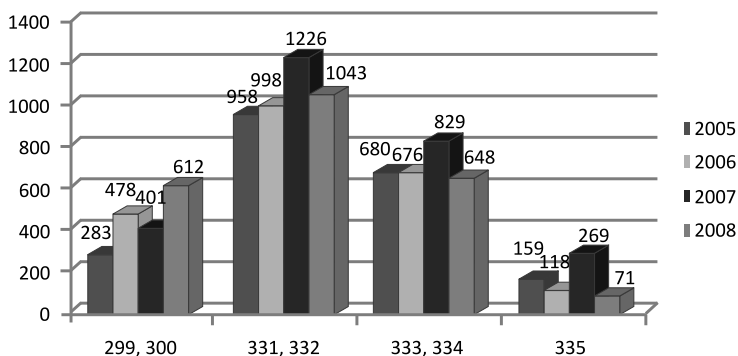
сбне истражне технике могу се користити: одузимање поште (на основу налога суда или тужиоца у случају хитности); сликање и снимање (без претходног налога); постављање прислушних уређаја у просторијама где лице борави, уколико докази не могу да се прикупе на други начин (налог мора да изда надлежни суд, али не може да се односи на одређена лица – свештенство, адвокате одбране, пореске консултанте, лекаре, посланике, новинаре, осим уколико нису окривљени); прикривени иследници у случају да докази не могу да се прикупе на други начин (потребно је овлашћење тужиоца или судије када се ради о приватним просторијама); доушници (потребан је судски налог); итд.

У кривичном поступку полиција пружа помоћ јавном тужиоцу. Полиција најчешће добија прве информације о могућем случају корупције, спроводи претходну истрагу и доставља предмет тужиоцу, који треба да одлучи да ли ће наставити са истрагом или не, као и које ће мере бити предузете. У предметима корупције, полиција у веома раној фази укључује тужилаштво јер су им потребни налози и одобрења за различите мере (приступ банкарским подацима и сл). О мерама принуде одлуку доноси суд, али у хитним случајевима одлуку може донети и тужилац.

У циљу лакшег откривања кривичних дела корупције мере заштите сведока су посебно развијене на нивоу федералног законодавства. Велики број покрајина је увео мере заштите сведока и програме (понекад у сарадњи са специјалном полицијом). Наведене мере примењују се у случајевима организованог криминала и по некад могу бити проактивне (власти могу прићи потенцијалном сведоку и обавестити га о законском оквиру за заштиту сведока, како би га приволели да прибави доказе. У одређеним случајевима постоји могућност закључења споразума о признању кривице и то се често користи у предметима економског и привредног криминала, који имају елементе корупције.

Поред уобичајених судских поступака, покрајински парламенти и Федерални парламент имају овлашћења да успоставе истражне одборе, који имају овлашћења да руководе важним и комплексним предметима.⁶ У наведеним ситуацијама одбори тесно сарађују са правосудним телима.

Полицијска статистика
– број предмета са елементима корупције



Члан 299 Немачког кривичног законика – примање и давање мита у привредном пословању

Члан 300 Немачког кривичног законика – тешко примање и давање мита у привредном пословању

Члан 331 Немачког кривичног законика – узимање мита у државној управи

Члан 332 Немачког кривичног законика – узимање мита у циљу злоупотребе службеног положаја

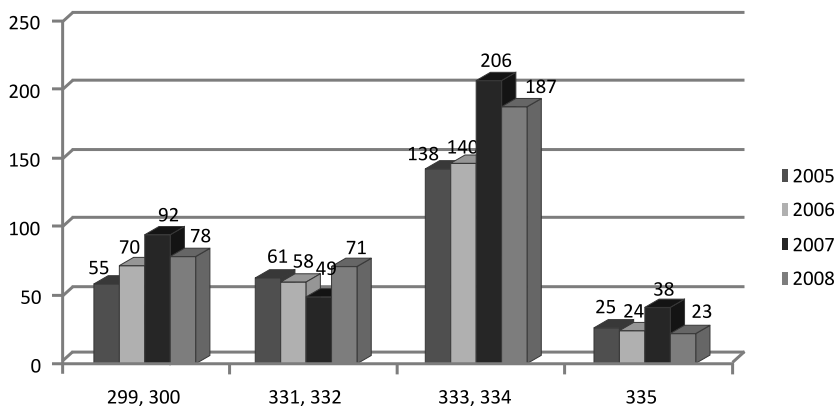
Члан 333 Немачког кривичног законика – давање мита државним службеницима

Члан 334 Немачког кривичног законика – давање мита у циљу злоупотребе службеног положаја

Члан 335 Немачког кривичног законика – Тежи облици кривичног дела 332 и 334

⁶ То је био случај у предмету испитивања финансирања политичке партије.

Статистика јавног тужилаштва
– број предмета са елементима корупције



Из приказаних упоредноправних решења види се да је за ефикасну борбу против корупције, неопходна хоризонтална сарадња између свих институција, које имају надлежност у борби против корупција (полиција, тужилаштво, пореска управа, царинска управа, приступ базама података, банкарским рачунима, итд), као и тужилаштво независно од извршне власти.

Иако је тужилаштво у Немачкој у надлежности Министра правде постоји функционална независност, као и инструменти који штите тужиоца од утицаја у поступку доношењу одлука (упутства министра морају бити у писаној форми и представљају саставни део предмета, а на упутство се може изјавити жалба). Према подацима GRECO у Немачкој је у 2001. години корупција обухватала само 0,1% свих кривичних дела пријављених полицији, али и поред тога постоји велики број превентивних мера које предузима држава. Имајући на уму економску стабилност и стабилност институција, пример Немачке може бити интересантан за Србију само са аспекта превентивних мера и сарадње полиције и тужилаштва. Искуства Италије и Шпаније су много кориснија имајући на уму степен корупције и организовани криминал у Италији, као и постојање

недемократског режима у Шпанији у другој половини двадесетог века. Из решења које постоје у ове две земље види се да је неопходно независно тужилаштво, које има исти положај и гаранције независности као и судство. Тек тада је могуће увести тужилачку истрагу и очекивати да ће након довољно обуке и подизања свести тужиоци бити спремни да гоне учиниоце коруптивних кривичних дела који су повезани са властима и да се боре против криминала белог оковратника.

Милораг Бјелешић

Организације грађанског друштва у борби против корупције

Корупција је појава која урушава саме основе на којима је демократско друштво саздано. Иако се поражавајући резултати корупције осећају у сваком друштву и на сваком месту, она посебно тешке последице оставља у друштвима која су већ уздрмана другим проблемима, неразвијеним институцијама, недостатком тржишних механизма, економском кризом и нерешеним социјалним питањима. Корупција све ове, већ постојеће, проблеме чини још тежим и могућност њиховог решавања, или макар ублажавања, због разорног утицаја на друштвену кохезију и мотивацију, чини још неизвеснијим. Управо због тога, потенцијал које имају организације грађанског друштва за борбу против корупције остаје један од ресурса који Србија није искористила и остаје нада да ће се, у наредном периоду, тај искорак и догодити.

Организације грађанског друштва – недовољно искоришћен савезник у борби против корупције

Организације грађанског друштва или цивилног друштва (у овом тексту ћемо та два термина користити као синониме, свесни чињенице да неки аутори осим термилошке праве и појмовну разлику) у Србији споро постају легитиман и неизоставан део јавног и политичког живота. Последњих година, оне добијају преко потребан ниво видљивости, уз често опорављење и повремено прихватање њихових постигнућа од стране других актера у јавним пословима. Концепт грађанског друштва је знатно шири, свеобухватнији од самих организа-

ција грађанског друштва. Управо зато свака расправа о грађанском друштву изазива бројне недоумице око обима и улоге различитих чинилаца (на пример медија, политичких организација, неформалних група, привредних субјеката), те ћемо се у овом тексту усредсредити искључиво на организације које чине такозвани „невладин сектор“. Битно сужавајући простор грађанског друштва појмом „невладине организације“, који и сам може бити недовољно јасан, ипак са знатно већом извесношћу можемо да одредимо ко све потпада (а ко не) под организације грађанског друштва.

Ту су пре свега удружења (до скоро позната као удружења грађана), затим фондације и задужбине, професионална удружења, синдикати и послодавачке организације, верске организације, културно-уметничке, спортске, хобистичке и све друге организације у које се грађани учлањују – остварујући своје природно и Уставом зајамчено право на удруживање. Закон о удружењима их исправно дефинише као „добровољне и невладине недобитне организације засноване на слободи удруживања више физичких или правних лица, основане ради остваривања и унапређења одређеног заједничког или општег циља и интереса, који нису забрањене Уставом или законом“.

Иако се организације грађанског друштва међусобно битно разликују, имају неколико основних заједничких особина које нам омогућавају да их – као јасно организован део – издвојимо од често безобалног мора грађанског друштва. Набројаћемо само неке: регистрација и дефинисана управљачка структура, добровољност уласка и изласка из организације, аутономија у раду, непрофитност (упркос чињеници да имају право да наплаћују своје услуге, средства тако прикупљена као и евентуална добит се обавезно користи за остварење циљева, а не за поделу међу оснивачима, што је случај у привредном друштву). Једна од најбитнијих је и чињеница да организације грађанског друштва немају у својим рукама власт и полуге моћи које из власти, у демократском друштву, произилазе. Отуда и термин „невладина организација“ као буква-

лан превод америчког термина *non-governmental organization*, при чему *government* има знатно шире значење и подразумева власт, могућност да се управља политичком заједницом, „јавни сектор“ (а не само Владу која се састоји од министара и која је орган извршне власти, што је најчешће наше разумевање тог појма). Управо аргумент да организације обезбеђују континуитет и одрживост, да је са њима могућа дугорочна сарадња, партнерство и заједнички пројекти, пресудио је да организације грађанског друштва (а не апстрактно грађанско друштво или грађани-појединци) уђу у приоритете великих и искусних организација које се баве питањима развоја (UNDP – Програм за развој Уједињених нација, Светска банка, OECD итд). Организације грађанског друштва имају битну улогу у процесу свеобухватних реформи од којих се састоје европске интеграције, па стога Европска комисија у Извештају о напретку Србије за 2010. наглашава да „организације грађанског друштва настављају да буду активне у социјалном, економском и политичком животу Србије и остају значајне у промовисању демократских вредности“, док у документу који се односи на стратегију проширења у 2010-2011. Комисија јасно истиче да су „активности грађанског друштва кључне за зрелост демократије, поштовање људских права и владавину права“

Када се у борби против корупције и говори о „јавности“ или „цивилном друштву“, треба пре свега имати у виду организације које се тим сложеним и врло често опасним послом баве. Организације се, наравно, састоје од грађана (ретко и других правних лица), али им мањи или већи степен формалне структуре омогућава бољу координацију и веће шансе за успех. Ова јасна разграничења и разумевање природе грађанског друштва и „невладиног сектора“ су нам неопходна јер организације грађанског друштва – као добро организован, спреман и компетентан део јавности – заслужују посебну пажњу и подстицајне мере да се укључе у надзор јавних набавки, борбу за транспарентност јавних финансија и уопште спречавање корупције.

Преузета међународна обавеза: Конвенција Уједињених нација против корупције

Велики искорак у разумевању улоге организација грађанског друштва у борби против корупције представља Конвенција Уједињених нација против корупције. Усвојена је октобра 2003, а постала је саставни део правног поретка Србије ратификацијом 2005. године (Службени лист СЦГ, бр.12/2005). Сама Конвенција је настала из јасно препознате опасности коју растућа корупција у глобализованом свету доноси: то није више локална ствар, што међународну сарадњу на њеном спречавању и сузбијању чини неопходном. У преамбули, државе уговорнице отворено говоре о мотивима, слажу се да су „забринуте због озбиљности проблема и претњи које корупција представља за стабилност и безбедност друштва, подривајући институције и вредности демократије, етичке вредности и правду, те угрожавајући одржив развој и владавину права“. Конвенција препознаје повезаност корупције и других облика криминала, посебно организованог криминала, привредног криминала и прања новца, као и чињеницу да случајеви корупције, који укључују огромне количине средстава, која могу представљати значајан део ресурса држава, прете политичкој стабилности. Незаконито стицање личног богатства може бити посебно штетно по демократске институције, националне привреде и владавину права.

За ефикасно спречавање корупције потребан је свеобухватни и мултидисциплинарни приступ и управо је таквак приступ довео до јасног препознавања улоге грађанског друштва. Целокупан члан 13. Конвенције, чији је наднаслов „учешће друштва“, по први пут у неком правном документу, на јасан и недвосмислен начин државама потписницама ставља у задатак да јавност обавезно укључе у мере за борбу против корупције. Државе се обавезују на „подстицање активног учешћа појединаца и група изван јавног сектора, као што су грађанско друштво, невладине организације и организације локалних

заједница, у спречавању и борби против корупције“. Наглашен је и значај подизања свести јавности о постојању, узроцима и озбиљности корупције и претњи коју она представља.

Конвенција Уједињених нација против корупције иде и корак даље, предвиђа да учешће грађанског друштва треба зајамчити конкретним мерама, као што су јачање транспарентности, већи допринос јавности процесима одлучивања и обезбеђење ефикасног приступа јавности информацијама. Следи обавеза увођења и примене мера за боље јавно информисање које доприноси нетолерисању корупције, као и организација програма јавног образовања, укључујући школске и факултативне наставне програме. Конвенција предвиђа да слобода тражења, примања, објављивања и ширења информација у вези с корупцијом може бити ограничена искључиво ако је уређена законом, а ограничава се због поштовања права или угледа других, заштите националне безбедности, јавног реда, здравља или морала. Конвенција уводи и обавезу државама потписницама да предузму одговарајуће мере да обезбеде да јавност буде упозната са надлежним телима за борбу против корупције која су наведена у самој конвенцији и да омогуће приступ тим телима у циљу пријављивања, укључујући и анонимно.

Поред осталог, мултисекторски приступ чини Конвенцију Уједињених нација против корупције битно различитом од друге две, такође ратификоване од стране Србије, настале у оквиру Савета Европе. Грађанскоправна конвенција о корупцији и Кривичноправна конвенција о корупцији усмерене су пре свега на правни систем и инструменте које право нуди у борби против корупције.

Иако сама Конвенција Уједињених нација против корупције из 2003. не пружа конкретна решења за спровођење мера за укључивање актера „изван јавног сектора“ у борбу против корупције, она представља прекретницу у борби организација грађанског друштва за легитимност њиховог доприноса. Сва будућа правна и друга документа које Србија и

остале земаље потписнице усвоје у борби за транспарентност јавних финансија и борбу против корупције мораће да уваже ову чињеницу. Грађанско друштво, од усвајања Конвенције, полако добија заслужено место у законском и институционалном оквиру које државе потписнице успостављају у циљу смањења корупције.

Преузете домаћа обавеза: Национална стратегија за борбу против корупције и Акциони план

Национална стратегија за борбу против корупције, усвојена у Скупштини Србије децембра 2005. представља основни политички и стратешки документ за спречавање корупције у Србији. Упркос бројних мана и јавно изнетих сумњи високих функционера да је застарела, Стратегија прихвата модеран мултисекторски приступ и значајну пажњу посвећује улози грађанског друштва у борби против корупције. Целокупан члан 7, насловљен Учешће грађана и цивилног друштва у борби против корупције, бави се основама на којима је заснована улога грађанског друштва у антикорупцијским активностима, али наводи и конкретне препоруке за унапређење доприноса које грађанско друштво може и треба да пружи. Члан почиње тачном констатацијом да сви напори државних органа, међународних организација или организација грађанског друштва не могу да дају резултате ако их грађани не прихвате – ако се не промени култура у којој се корупција толерише. Значајно је и да се у члану 7. посебно наглашава улога струковних и професионалних удружења, и да се препоручују мере за унапређење њиховог рада у борби против корупције (иако изузетно значајна, ова препорука није до сада имала никакве конкретне резултате). Упркос чињеници да велика већина од тачно петнаест препорука које се односе на грађанско друштво, за преко пет година од када је Стратегија на снази, никада није доживела конкретне активности којима би се оствариле очекиване промене, Стратегија представља значајану промену поимања

значаја организација грађанског друштва у борби против корупције. И не само у борби против корупције, Стратегија представља један од првих докумената који уопште говоре о грађанском друштву као битном актеру у реформама. Она представља и значајан инструмент у рукама грађанског друштва за јавно заговарање промена, којима би се преузете обавезе и обећања грађанском друштву и целокупној јавности испунила.

Акциони план за примену Националне стратегије за борбу против корупције, усвојен од стране Владе Србије децембра 2006, дакле пуних годину дана после Стратегије, представља следећи корак у прихватању (макар декларативном) грађанског друштва као савезника у борби против корупције. Свих петнаест препорука које се односе на „грађане и цивилно друштво“ како их одређује Акциони план, су даље разрађене, са одређеним активностима, реализаторима, роковима, могућим проблемима, индикаторима успеха и ресурсима. Занимљиво је да је као основни могући проблем у спровођењу мера најчешће навођено „сматрање непотребним“ или „незаинтересованост“, што реално показује однос који већина државних институција има према јавности. И саме организације грађанског друштва не могу да се похвале да су у последњих пет година, од када је План на снази, и саме значајно допринеле да Владу и остале државне органе, субјекте спровођења стратегије, довољно упорно подсећају на обавезе и рокове преузете Акционим планом.

Закон о агенцији за борбу против корупције (Сл. гласник РС, бр. 97/2008 и 53/2010) у једном члану насловљеном „сарадња у борби против корупције“ наводи удружења (као најчешћи облик организација грађанског друштва) као своје могуће сараднике у обављању послова из делокруга Агенције (остали „сарадници“ су научне организације и средства јавног информисања). У истом члану, Закон нешто ближе дефинише активности у којима се обавља сарадња, и то у спровођењу Стратегије, Акционог плана, секторских планова, обука, анализа стања, медијских кампања и других активности.

Побројане активности заиста представљају типичне активности организација грађанског друштва, тако да простор за сарадњу постоји, а у наредном периоду очекујемо конкретне могућности и процедуре за успостављање ближе сарадње са Агенцијом.

Инструменти који су на располагању организацијама грађанског друштва у надзору јавних финансија и борби против корупције

Организације грађанско друштва немају власт, то је једноставна и јасна чињеница које често нису свесни ни корумпирани носиоци власти (који су предмет појачаног интересовања јавности управо због активности организација грађанског друштва, а то објашњава страх у јавним реакцијама). И не само то, аутентичне организације грађанског друштва, оне које нису само маска за политичку странку, никада је неће ни имати! То је за природу њиховог ангажовања у борби против корупције од пресудног значаја. У демократском поретку то је и разумљиво, организације грађанског друштва не учествују у изборном процесу, иначе би биле политичке странке. Међутим, то њихов друштвени и политички ангажман не чини мање значајним. Управо обрнуто, из чињенице да се не налазе у „политичкој арени“ организације грађанског друштва могу – уколико то желе и смеју – да нађу утемељење за своју објективност и независност.

Листа могућих инструмената који стоје на располагању организацијама грађанског друштва није импресивна. Побројаћемо најзначајније. Надзор и праћење целокупног поступка јавних набавки и уопште јавних финансија (мониторинг) представља, без сумње, једно од најједноставнијих, али и најмоћнијих оруђа. Само указивање јавности на одређени баналан податак може да изазове лавину реакција и да корумпираном носиоцу јавне функције створи огромне проблеме. Организа-

ције грађанског друштва у овом случају немају улогу тужиоца – „оптужујаћа“ је сама чињеница коју они износе на светлост дана, невероватно увећан износ који је плаћен за неку услугу или робу, ненаплаћена потраживања, небрига о јавном добру. Најшира јавност сама заузима став о изнетим подацима, а формално поднета кривична пријава надлежном тужилаштву није никада формални услов да тужилаштво и полиција реагују у случајевима када се појави оправдана сумња. Само подношење кривичне пријаве против носиоца јавне функције од стране неке организације грађанског друштва може бити додатни притисак на тужилаштво, које због мањка самопоуздања и независности често нема довољно снаге да се ухвати у коштац са проблемом. Притисак јавности, у таквим случајевима, може да буде и савезник који треба да охрабри и остали (увек већи део) власти који није корумпиран, да се избори са корупцијом у својим редовима, јер ће штетне последице једнако погодити и једне и друге. Поред надзора и праћења конкретних случајева у којима постоји ризик коруптивног понашања, организације грађанског друштва треба да врше константни притисак за унапређење правног и институционалног оквира у правцу који демотивише или спречава корупцију. У овај инструмент спадају пројекти јавног заговарања измене прописа, примене постојећих прописа, унапређења рада постојећих институција и оснивање нових.

Организације грађанског друштва имају значајну улогу у истраживању нивоа корупције у једном друштву, па тако најзначајније међународно упоредно истраживање перцепције корупције у различитим земљама изводе невладине организације из мреже Транспарентности. Поред осталог, организације грађанског друштва константно раде на развоју свести о штетности корупције али и на образовању и обуци других актера о томе како применити доказане методе борбе. Организације грађанског друштва раде и на стварању мрежа и коалиција, праве савезништва са независним телима и другим органима, (укључујући и државне!), и тако покушавају да кроз институције система остваре своје мисије.

Побројаним методама свакако треба додати чињеницу да су за њихову примену потребна финансијска средства чији извор често зависи од воље носилаца политичке моћи.

Одјек резултата и налаза до којих долазе организације грађанског друштва у борби против корупције, у својим активностима и мерама у борби против корупције, има једну и наважнију адресу – јавност. Сав друштвени утицај који организације грађанског друштва могу да имају у тој неравноправној борби са корумпиранима и моћнима зависи искључиво од снаге њихових аргумената, њихове компетентности, поверења, тачности података које јавно износе и дубине анализа прикупљених информација.

Уместо заључка

Јасно разумевање о томе ко спада у организације грађанског друштва је битно јер, на основу те анализе, можемо правилно да проценимо снагу дела грађанског друштва у Србији који је спреман и способан да допринесе борби против корупције. Следећи кораци, који имају за циљ да улогу организација грађанског друштва у борби против корупције подигну на виши ниво, морају да буду јасно усмерни према организацијам које смеју, хоће и могу. А те мере су познате, до сада небројено пута примењене у другим областима развоја: подизање капацитета, знања и вештина чланова, умрежавање, размена примера добре праксе и обезбеђивање финансијских средства потребних за конкретне пројекте које осмишљавају и спроводе организације грађанског друштва.

Уз медије (и њихов инструмент истраживачко новинарство), организације грађанског друштва чине неизоставни елемент сваке одрживе активности за транспарентност јавних финансија и борбу против корупције. О томе јасно сведочи Конвенција Уједињених нација против корупције, а ту једноставну чињеницу понављају и домаћа стратешка документа, Национална стратегија за борбу против корупције и Акциони

план. Закон о агенцији за борбу против корупције пружа довољно могућности за конкретне пројекте између Агенције за борбу против корупције, која већ сувише дуго оклева да преузме значајну улогу у борби (коју иначе има у свом наслову) и организација грађанског друштва. Можда би управо та сарадња помогла Агенцији да поврати борбени дух и оправда огромна очекивања која јавност (с правом!) од Агенције има.

Остали актери у спречавању корупције, који долазе из јавног и привредног сектора, због своје природе, моћи и расположивих ресурса (на први поглед) изгледају знатно јачи и опремљенији за борбу против корупције. Институције и органи које се налазе у политичком и економском систему, широко схваћеној управи, правосуђу и полицији морају што пре да прихвате организације грађанског друштва као добронамерне, незаобилазне сараднике и партнере, због једноставне чињенице да без организованог дела грађанског друштва и јавности дугорочан и одржив успех у борби против корупције није могућ.

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд