

GODINU DANA PRIMENE ZAKONA O JAVNIM NABAVKAMA

# Na pozitivnoj nuli

Zakon o javnim nabavkama, od čije se primene očekivala ušteda između 600 miliona i milijardu evra, do sada, zapravo, nije doneo uštede u državnoj kasi, mada to nije razlog da se ovaj propis nazove lošim niti da se zaključi da je korupcija u većoj meri suzbijena

*Piše: Tanja Jakobi*

**U**šteda od 300 miliona, o kojoj su nedavno govorili predstavnici vlade, u stvari predstavlja manju vrednost utrošenih sredstava za javne nabavke u 2013. u odnosu na 2012. godinu ali samo u segmentu nabavki na koje se Zakon o javnim nabavkama primenjuje, tvrde Svetozar Tanasković, doktorant sa Ekonomskog fakulteta u Beogradu koji se bavi temom javnih nabavki i Dragan Dobrašinović iz Topličkog centra za demokratiju i ljudska prava, prokupačke nevladine organizacije sa ekspertizom u oblasti javnih nabavki. Naime, vrednost javnih nabavki u 2013. godini bila je 262,9 milijardi dinara, što je u odnosu na 2012. godinu manje za 40,8 milijardi dinara ili za oko 355 miliona evra.

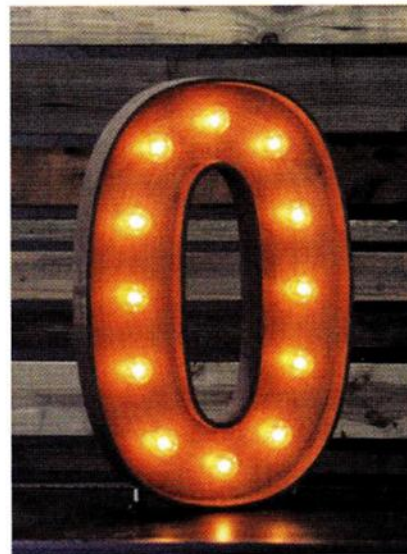
O uštedi bi se, kaže Dobrašinović, moglo govoriti da je u 2013. godini zaključen približno isti broj ugovora kao u 2012. godini i da je pri tom potrošeno manje novca. Ako uzmemo u obzir činjenicu da je u 2013. godini zaključeno 9.589 ugovora manje nego u 2012. godini, a da je prosečna vrednost zaključenih ugovora iznosila nešto ispod 28 hiljada evra, dolazimo do cifre od blizu 300 mi-

liona evra. „Uštede praktično nije bilo, što ne znači da su zakonska rešenja loša ili da je korupcija u većoj meri suzbijena. Pravi efekti primene novog Zakona se očekuju tek u 2014. godini.“

„Dodatno bih bio obazriv sa samim terminom „ušteda“, jer je i obim nabavki smanjen usled činjenice da pojedini budžetski korisnici nisu dobili očekivana sredstva“, dodaje Tanasković. Ipak, kaže on, postoje jasne indicije da se stvari kreću nabolje, o čemu svedoči pad učešća nabavki male vrednosti i pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva, koji su prepoznati kao najpodesniji za pojavu korupcije i neracionalnog trošenja u prethodnom Zakonu.

## Šta se može očekivati?

Potencijalne uštede ne odnose se samo na smanjenje korupcije već i na povećanje efikasnosti, odnosno boljeg planiranja, centralizaciju nabavki, uvođenje građanskog nadzornika i podsticanja veće zastupljenosti elektronskih licitacija tamo gde je to moguće, primaju sagovornici. Od početka primene Zakona prošlo je više od godinu dana, ali navedene promene još uvek nisu zaživele u punom kapacitetu.



Primena Zakona zavisiće od rada uprave brojnih institucija: Uprave za javne nabavke, Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, Državne revizorske institucije (DRI) i Agencije za borbu protiv korupcije. „To se pre svega odnosi na njihov rad u domenu kontrole, nadzora ali i dosledne primene kaznenih odredbi koje bi trebalo da služe kao signal da se stvari menjaju i da se stara praksa nameštanja tendera i grubog zanemarivanja Zakona više neće tolerisati“, kaže Tanasković, i dodaje da je za uhdavanje celog sistema potrebno najmanje tri do četiri godine.

Uštede koje se mogu očekivati od smanjenja korupcije u javnim nabavkama u kratkom periodu su ne više od 0,3-0,5% BDP-a, što je znatno manje od planiranih 1,6% BDP-a ali su dugoročne uštede uključujući i racionalizaciju koju Zakon predviđa bliže ovom iznosu, ocenjuje Tanasković.

On svoju procenu zasniva na proračunu nivoa korupcije u javnim nabavkama u 2012. godini u vreme važenja starog Zakona. Polazeći od studije koju je sprovedla Evropska komisija o nivou korupcije u osam zemalja članica EU, i analize obima korupcije u javnim nabavkama u Bugarskoj, Tanasković je uradio procenu troškova za



Srbiju. U optimističnom scenariju pretpostavljena je stopa korupcije od 25%, što znači da u ukupnoj vrednosti javnih nabavki u Srbiji četvrtina predstavlja slučajeve u kojima postoji zloupotreba. Realistični scenario učešće korupcije podiže na 35% vrednosti svih javnih nabavki, što odgovara nivou zabeleženom u Mađarskoj, Rumuniji i Španiji.

Na kraju, u pesimističkom scenariju procenat zloupotreba u javnim nabavkama je postavljen na 45%, koji je u slučaju Bugarske predstavljao početnu vrednost tj. optimistični scenario za računanje fiskalnih troškova od korupcije u javnim nabavkama.

## Mera korupcije

Tanasković je u obračun uključio i procenjeni nivo fiskalnih troškova kroz rente koji predstavlja iznos sredstava iskorišćenih za plaćanje mita i razlike u ceni u slučaju kada bi se nabavka obavljala na slobodno konkurentskom tržištu.

Ova analiza ga je dovela do sledećih podataka: u opštiničkom slučaju gubici od korupcije u 2012. godini su iznosili oko 0,4% BDP, što iako možda izgleda zanemarljivo predstavlja 11% ostvarenog deficita budžeta. Prema realističnom scenariju, dodatni troškovi usled korupcije penju se na oko 18% budžetskog deficita tj. oko 0,65% BDP-a.

„Korupcija je prisutna i u uređenijim privredama, ali bi smanjenje učešća koruptivnih slučajeva za barem 10 procentnih poena, uz redukovanje koruptivne rente po osnovu obezbeđivanja veće konkurencije po zaključenom ugovoru, moglo da smanji deficit budžeta za skoro 10% odnosno za 0,6-0,7% BDP-a“, kaže Tanasković.

Korupcija u javnim nabavkama međutim nije jedini kanal preko kojeg otiču pare poreskih obveznika. Često se, na primer, usled primene kriterijuma najniže ponudene cene nabavljaju robe ili

usluge koje su nižeg kvaliteta usled čega je njihov vek eksploatacije ili trajanja kraći. „To automatski utiče da se nabavke obavljaju češće, a time povećaju i ukupni troškovi“, kaže Tanasković.

Zakon je u primeni suviše kratko da bi se ocenilo da li će on podići nivo konkurencije među ponuđačima. „Prosečan broj ponuđača po nabavci u 2013. godini bio gotovo identičan kao u prethodnoj i iznosio je 2,7. Razlog za to najverovatnije leži u činjenici da je veći deo postupaka u 2013. godini započet i okončan po starom Zakonu, a bilo je i naručilaca koji su sve nabavke planirane za 2013. godinu sprovedi po starim pravilima“, kaže Dobrašinović. Uz to, navodi Tanasković, u prvih godinu dana primene novog Zakona primećeno je da jedan deo naručilaca ne objavljuje neophodnu dokumentaciju na Portalu javnih nabavki, poput poziva za podnošenje ponude, konkursne dokumentacije ili obaveštenje o zaključenom ugovoru što predstavlja direktno kršenje Zakona.

Rešenje, smatra sagovornik B&F, nije u uvođenju novih instrumenata već u boljoj primeni postojećeg propisa. „Pojedina rešenja, poput dugoročne diskvalifikacije iz postupka javnih nabavki za ponuđače za koje se utvrdi da su učestvovali u nameštanju javne nabavke ili podmićivanju javnih službenika, mogla bi imati značajnije efekte na smanjenje korupcije. Do sada ni jedan ponuđač nije bio isključen iz postupka po ovom osnovu“, kaže Tanasković.

Veliki izvor korupcije u prethodnom periodu bila je i neosnovana primena pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva. Po novom Zakonu naručioci su dužni da pre sprovođenja pregovaračkog postupka zatraže mišljenje Uprave za javne nabavke o osnovnosti primene ove vrste postupka. „Ako uporedimo prvo polugodište 2013. godine, kada je na snazi bio stari Zakon, sa drugim polugodi-

štem iste godine, videćemo da se vrednost zaključenih ugovora u pregovaračkom postupku smanjila više nego duplo, odnosno da je ovo rešenje dalo dobar rezultat“, kaže Dobrašinović.

On je posebno zadovoljan funkcionisanjem građanskog nadzornika, koji je dužan da prati postupke javnih nabavki čija je procenjena vrednost preko milijardu dinara i o tome obaveštava i nadležne institucije i javnost. Tako je, na osnovu upozorenja Društva protiv korupcije, poništena javna nabavka Apoteke Novi Sad. „Suština problema je u tome što su državne apoteke od Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje naplaćivale u proseku 30% više sredstava nego što su one plaćale dobavljačima. Primenom ovog kriterijuma iznos pribavljenih sredstava, koja su se uglavnom trošila nenamenski, iznosio je na godišnjem nivou najmanje od 3 do 5 milijardi dinara. Podatak da je organizacija građanskog društva razotkrila ovu brutalnu zoupotrebu javnih fondova dovoljno govori o ulozi i značaju rada građanskog nadzornika“, kaže Dobrašinović.

U postupku javne nabavke radova na rekonstrukciji kapaciteta za prijem, otpremu i upravljanje saobraćajem vozova u železničkoj stanici Beograd Centar - faza I (poznatijoj kao Prokop), naručilaca „Železnice Srbije a.d, čija je vrednost 26 miliona evra, Toplički centar za demokratiju i ljudska prava je kao građanski nadzornik podneo zahtev za zaštitu prava. Razlog tome je što je naručilac dodelio ugovor kršeći antikorupcijske odredbe Zakona o javnim nabavkama. Početkom ovog meseca očekuje se odluka Republičke komisije, a Toplički centar je pozvao Komisiju da pažljivo ispita nezakonitosti na koje je ukazano u zahtevu za zaštitu prava i donese jedinu moguću ispravnu odluku, odnosno da postupak navedene javne nabavke poništi u celini, kaže Dobrašinović. ●