



RASIPANJE JAVNIH RESURSA KROZ JAVNE NABAVKE

RASIPANJE JAVNIH RESURSA KROZ JAVNE NABAVKE

IZDAVAČ:

Transparentnost Srbija

Palmotićevo 31

Beograd

Republika Srbija

www.transparentnost.org.rs

© 2024 Transparentnost Srbija

ŠTAMPA:

Unagraf Beograd

TIRAŽ:

50 komada



Transparentnost Srbija je nestranačka, nevladina i neprofitna organizacija osnovana 2002. godine. Transparentnost Srbija je takođe članica globalne mreže nacionalnih ogranaka organizacije Transparency International i priznati zastupnik te organizacije u Republici Srbiji. Organizacija promoviše transparentnost i odgovornost organa vlasti, kao način da se spreči korupcija, odnosno zloupotreba javnih ovlašćenja u privatne svrhe.



Ministry of Foreign Affairs of the
Netherlands

Ovaj projekat je podržan od strane Ministarstva spoljnih poslova Kraljevine Holandije u okviru programa MATRA. Sva izložena mišljenja pripadaju TS i ne može se smatrati da odražavaju stavove donatora.

SADRŽAJ

RASIPANJE JAVNIH RESURSA KROZ JAVNE NABAVKE	3
Izbegavanje primene zakona i izuzeci	3
RASIPANJE JAVNIH RESURSA KROZ „ŠTELOVANJE“ PROCENJENE VREDNOSTI	6
Nabavke radova	6
Nabavke dobara i usluga	7
NEDOSTATAK KONTROLE KAO PODSTICAJNO OKRUŽENJE	10
PREPORUKE	11

RASIPANJE JAVNIH RESURSA KROZ JAVNE NABAVKE

Javne nabavke su u javnosti prepoznate kao oblast u kojoj se nemilice i nedomaćinski troše javni resursi, gde se odvijaju razni nedozvoljeni dogovori između naručilaca i ponuđača, ponuđača međusobno, i zvaničnih donosilaca odluka sa drugim uticajnim pojedincima iz vlasti, i gde nema odgovornosti za počinjene nezakonitosti. Kroz ovaj dokument prikazaćemo gde se nalaze najveće opasnosti za rasipanje javnih sredstava u sistemu javnih nabavki i dati preporuke koje bi mogle da doprinesu pobošljanju stanja u ovoj oblasti.

Prema podacima iz izveštaja Kancelarije za javne nabavke (u daljem tekstu KJN) za 2023. godinu, učešće javnih nabavki u bruto domaćem proizvodu u 2023. godini iznosilo je 10,5%, a ugovorena vrednost javnih nabavki bez PDV-a za 2023. godinu iznosila je 860 milijardi dinara. Ovaj udeo predstavlja povećanje u odnosu na prethodne godine, kada je učešće javnih nabavki u bruto domaćem proizvodu iznosilo 9.34%, odnosno 8.93%, za 2022, odnosno 2021. godinu. Podatke iz poslednje, a još više one iz ranijih godina, treba uzeti sa izvesnom rezervom, zato što izvesno postoje i neke nabavke koje nisu obuhvaćene statistikom, što naročito važi za ugovaranje na osnovu odredaba posebnih zakona. Takođe, nije još uvek izvesno da su u izveštaju obuhvaćene sve nabavke koje se sprovode na osnovu međudržavnih sporazuma. Svakako, nisu obuhvaćene ni nabavke koje su ugovorene bez primene procedura, iako za to nije postojao nikakav pravni osnov.

Imajući u vidu ovaj nivo potrošnje u oblasti javnih nabavki, kao i činjenicu da je oblast javnih nabavki u Srbiji prepoznata kao jedna od oblasti od posebnog rizika od korupcije (u nacionalnim i dokumentima iz oblasti EU integracija)¹, bilo bi za očekivati da i nivo kontrole bude adekvatan. Zaista, na jedan ili drugi način u nadzoru nad sistemom javnih nabavki učestvuje više državnih organa. Međutim kada se uzmu u obzir podaci o uočenim nepravilnostima koje oni otkriju, dolazi se do zaključka da je postojeći obim kontrole nedovoljan i da veliki broj nepravilnosti ostane neotkriven.

Izbegavanje primene zakona i izuzeci

VREDNOST IZUZETIH NABAVKI

Nije samo vrednost javnih nabavki sprovedenih po redovnim procedurama koje propisuje Zakon o javnim nabavkama (u daljem tekstu ZJN) porasla u prethodnih nekoliko godina. Vrednost nabavki izuzetih od primene ZJN dostigla je vrednost javnih nabavki koje su sprovedene putem redovnih procedura, pokazuju podaci za 2022. i 2023. godinu. U 2023. godini vrednost zaključenih ugovora o javnim nabavkama iznosila je 860 milijardi dinara, dok je vrednost izuzetaka iznosila 824 milijarde dinara (u 2022. vrednosti su iznosile 747 naspram 662 milijarde dinara u korist izuzetaka). Situacija je bila znatno drugačija u 2020. i 2021. godini, kada je vrednost redovnih procedura bila dva, odnosno tri puta veća od vrednosti nabavki izuzetih od primene Zakona. Međutim, kada je reč o podacima iz ranijih godina, pre bi moglo biti reč o tome da izuzete nabavke nisu bile evidentirane, nego da je njihova vrednost zaista bila značajno manja.

Činjenica da su vrednosti sprovedenih javnih nabavki i nabavki izuzetih od primene ZJN bile gotovo jednake, odraz je prvenstveno ustaljene prakse da se najvredniji projekti ugovaraju putem međudržavnih sporazuma i usvajanjem posebnih zakona, čime se isključuju pravila o javnim nabavkama koje predviđa ZJN, a najsvežiji slučaj predstavlja poseban zakon za projekat *EXPO Belgrade 2027*. Upravo nabavke koje su zaključene na osnovu međudržavnih sporazuma predstavljaju najvrednije izuzetke od primene ZJN (316 milijardi dinara u 2023. godini).

Time što se ugovaranjem nabavki na ovaj način smanjuju transparentnost i konkurencija, otvara se izuzetno veliki prostor za uvećanje cena koje nema opravdanje, kao i za koruptivne uticaje prilikom odabira ponuđača ili podizvođač. Naime, naručiocima je u ovim slučajevima dato ovlašćenje da odaberu ponuđače sa kojima žele da zaključe ugovore bez sprovođenja bilo kakve procedure javne nabavke, uz ograničenje da bi trebalo da primenjuju načela ZJN, što je obaveza više deklarativne nego praktične prirode. Budući da u ovakvim dogovorima po pravilu nema nadmetanja, odnosno konkurencije, izostaju i efekti koje bi ono donelo u vidu snižavanja cene ili povećanja kvaliteta.

¹ <https://mpravde.gov.rs/tekst/30402/reviidirani-akcioni-plan-za-poglavlje-23-i-strategija-razvoja-pravosudja-za-period-2020-2025-22072020.php>

Da ovi rizici nisu samo potencijali pokazuje i slučaj navodnog pisma Aleksandra Papića upućenog predsedniku republike Aleksandru Vučiću, koji je u javnost izneo narodni poslanik Miki Aleksić.² Kako je rečeno, opozicija je došla u posed pisma Aleksandra Papića predsedniku Srbije Aleksandru Vučiću u kojem se tvrdi da su radovi na putu Ruma-Šabac-Loznica uvećani za 25 miliona evra, od kojih je osam miliona navodno dato Srpskoj naprednoj stranci. Kako se u pismu navodi, osnovna cena radova za taj posao bi iznosila 50 miliona evra, a ona je uvećana za još 25 kako bi se podmirili interesi različitih interesnih grupa, uključujući vladajuću stranku i različite podizvođače. Narodni poslanici Miki Aleksić i Srđan Milivojević tom prilikom su naveli da su ovo pismo dostavili Tužilaštvu za organizovali kriminal.³

Transparentnost Srbija je u martu 2024. pokušala da sazna u kojoj fazi je postupak u vezi sa ovim slučajem, putem zahteva za pristup informacijama.⁴ U odgovoru Tužilaštva navedeno je da je su narodni poslanici Miki Aleksić i Srđan Milivojević dostavili Tužilaštvu pismeno obaveštenje o sadržini navodnog pisma, a kojim se ukazuje na određene nezakonitosti prilikom sklapanja ugovora o izgradnji auto-puta Ruma-Šabac.⁵ Takođe se navodi da je Tužilaštvo 20. decembra 2023. godine podnelo zahtev za prikupljanje potrebnih obaveštenja MUP – Upravi kriminalističke policije, a zahtevano je i da se pribave ugovori o izgradnji auto-puta i brze saobraćajnice Ruma - Šabac – Loznica, ugovore koje je kompanija AzVirt d.o.o. ogranak Beograd zaključila sa podizvođačima kao i sve ugovore o zalozi koje su podizvođači radova na ovom objektu dali izvođaču radova. Takođe, je zahtevano da se pribave i svi podaci o plaćanjima koja su vršena prema podizvođačima kao i utvrđivanje autentičnosti pisma, jer ono nije potpisano.

Do zaključivanja ovog dokumenta se u javnosti nisu pojavljivale informacije o istrazi u ovom slučaju.

IZUZECI U SAMOM ZAKONU O JAVNIM NABAVKAMA – PRIMER PRAVNIH USLUGA

Jedan od primera nabavki izuzetih od primene Zakona o javnim nabavkama (propisan u samom tom zakonu), kod kojeg postoji snažna sumnja u rasipanje javnih resursa, jesu nabavke pravnih usluga. Kod nabavki ove vrste usluga postoji široko diskreciono ovlašćenje naručioca u pogledu toga kog advokata (u najvećem broju slučajeva) će naručilac odabrati. Sa jedne strane, sama priroda usluga koje se nabavljaju u ovom slučaju može opravdati mogućnost naručioca da odabere bilo kog advokata za koga smatra da će najbolje zastupati njegove interese. Sa druge strane, ovakva mogućnost nosi sa sobom veliki rizik zaključivanja ugovora o pružanju pravnih usluga u obimu i vrednosti većoj od neophodne, a sve u cilju da se novac izvuče iz budžeta i preko osoba od poverenja prelije do onoga ko o svemu tome odlučuje.

Jedan od retkih slučajeva otkrivenih zloupotreba u javnim nabavkama koji je nedavno okončan pravnosnažnom osudom jednog visokog javnog funkcionera, odnosio se upravo na nabavku ove vrste usluga od strane javnog preduzeća.⁶ Otkrića iz tog krivičnog predmeta nisu iskorišćena da javno tužilaštvo ispita da li je reč o izolovanom slučaju rasipanja javnih resursa ili je ista mogućnost iskorišćena i drugde. Još više od tužilaštva razlog za angažovanje imaju drugi državni organi. Čak i kada nema indicija o krivičnoj odgovornosti opravdano se može postaviti pitanje svrsishodnosti nabavki ove vrste usluga, pogotovo kada se radi o velikim naručiocima koji imaju čitave pravne sektore, ali i u slučajevima kada mali naručioci ugovaraju paušalnu naknadu a da nije jasno u vezi sa čime im je uopšte potrebna spoljna pomoć⁷.

Iako vrednost nabavki pravnih usluga ne dostiže vrednost nekih drugih izuzetaka, njihova suma je i dalje izuzetno velika. Naručioci su u 2023. godini potrošili na nabavke pravnih usluga **ukupno 857 miliona dinara** na osnovu tri izuzetka predviđena zakonom:

- zastupanja naručioca od strane advokata u postupku arbitraže ili sporazumnog rešavanja spora u zemlji ili inostranstvu, kao i pred međunarodnom arbitražom ili međunarodnim telom za sporazumno rešavanje sporova - **203 miliona dinara**
- zastupanja naručioca od strane advokata u sudskom i drugom postupku pred sudovima ili drugim organima javne vlasti u zemlji i inostranstvu ili pred međunarodnim sudovima, tribunalima ili institucijama – **590 miliona dinara**

2 <https://n1info.rs/vesti/opozicija-dosla-do-pisma-papica-vucicu-pominju-se-milioni-za-sns-zvonko-veselinovic-mali/>

3 <https://nova.rs/vesti/politika/papicevo-pismo-vucicu-o-izvlacenju-miliona-za-sns-objavljeno-pre-35-meseca-a-sta-radi-policija-tuzilastvo-tvrdi-nista/>

4 https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Zahtev_TOK_-_auto-put_Ruma-Loznica.pdf

5 https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Odgovor_TOK_-_auto-put.pdf

6 <https://www.politika.rs/sr/clanak/588412/Bivsi-direktor-Infrastrukture-zeleznice-pravosnazno-osuden-na-godinu-zatvora>

7 <https://n1info.rs/vesti/djukanovic-raskinuo-sam-ugovor-s-gamzigradskom-banjom-necu-dinar-iz-budzeta/>

- usluge pravnog savetovanja od strane advokata tokom pripreme za zastupanje u postupcima iz tačkaka 1. i 2. ili ako postoji jasan pokazatelj ili velika verovatnoća da će predmet na koji se savetovanje odnosi postati predmet tih postupaka - **64 miliona dinara**

Tabela 1: Naručioci koji su potrošili najviše novca na nabavke pravnih usluga po osnovu tri navedena izuzetka u 2023. godini

Naručilac	Vrednost zaključenih ugovora (u dinarima)
JP Srbijagas Novi Sad	92,5 miliona
Elektrodistribucija Srbije	61 milion
Novi Sad – Gas	47 miliona
JKP „Novosadska toplana“	30 miliona
Osnovno javno tužilaštvo u Subotici	29 miliona
Više javno tužilaštvo u Sremskoj Mitrovici	29 miliona
JKP „Parking servis“ Novi Sad	27 miliona
Viši Sud u Subotici	26 miliona
JP „Vojvodinašume“	16 miliona
Više javno tužilaštvo u Subotici	15 miliona

RASIPANJE JAVNIH RESURSA KROZ „ŠTELOVANJE“ PROCENJENE VREDNOSTI

Praksa izbegavanja procedura javnih nabavki prisutna je i kroz nameštanje procenjenih vrednosti nabavki, tako da one bude tik ispod pragova određenih Zakonom, pokazalo je istraživanje TS⁸. Naime, u nabavkama čije su procenjene vrednosti ispod zakonom propisanih pragova, naručioci nisu u obavezi da sprovedu postupke putem Portala javnih nabavki, već mogu direktno odabrati ponuđače sa kojima žele da zaključe ugovore.

Nameštanje nabavki tako da njihova vrednost bude određena ispod praga za sprovođenje tendera jedan je od najpoznatijih načina, ne samo u Srbiji. Iako i kod takvih nabavki naručilac mora da poštuje načela javnih nabavki i da izradi odgovarajuću dokumentaciju, ponuđači nemaju na raspolaganju delotvorna sredstva da ospore postupanje koje je protivno tim pravilima. Naime, u najvećem broju slučajeva, zainteresovane firme, ako se ne nalaze na „spisku pozvanih“, uopšte nemaju saznanja da se nabavka odvija. Istina, sve veći broj naručilaca objavljuje nabavke koje su „ispod praga“ na svojim sajtovima ili čak na Portalu, ali je to i dalje pre izuzetak nego pravilo. Pored toga, ponuđači nemaju efikasan način da pretraže sajtove svih naručilaca koji bi eventualno objavili pozive na tom mestu i da se na vreme informišu o tome da imaju šansu da dobiju posao. Ova vrsta nameštanja nabavke obično podrazumeva i širi dogovor – sa drugim firmama koje su pozvane da daju ponudu, kako to uopšte ne bi učinile ili kako bi dale ponudu iznad vrednosti koju traži firma koja „treba“ da dobije posao.

Rasipanje javnih resursa kroz ovaj vid nameštenih javnih nabavki odvija se i na drugi način – tako što se vrednost nabavke proceni veoma blizu praga za koji ne mora da se raspiše tender. Na ovaj način, maksimizuje se mogućnost koju pružaju pragovi propisani Zakonom, a koji su sa početkom primene trenutno važećeg ZJN 2020. godine višestruko uvećani u odnosu na one iz prethodnog zakona.

U ovom istraživanju zasebno su analizirane nabavke radova, nabavke dobara i usluga, i nabavke društvenih i drugih posebnih usluga, budući da za svaku od navedenih vrsta nabavki ZJN predviđa različite vrednosne pragove za primenu zakona. Cilj je bio utvrditi da li postoji pravilna i logična raspodela u vrednosnim rasponima nabavki, što bi statistički bilo očekivano, ili se pak najveći broj nabavki nalazi tik ispod pragova.

Posmatrane su samo nabavke sprovedene u prvoj polovini 2024. godine, a podaci su prikupljeni putem novog dela na Portalu javnih nabavki pod nazivom Registar ugovora. U ovom delu Portala se od januara 2024. objavljuju podaci i o sprovedenim nabavkama čije su procenjene vrednosti ispod Zakonom propisanih pragova, što omogućava bolji uvid javnosti u to šta naručioci nabavljaju i sa kim zaključuju ugovore.

Nabavke radova

Od ukupno 553 nabavki radova koje su u Srbiji ugovorene od početka 2024. do 8. jula, a čija je vrednost između 2 i 4 miliona dinara, **samo 15,19%** čine ugovori čija je vrednost iznad praga za sprovođenje tendera (3 miliona dinara). S druge strane, statistički bi bilo opravdano očekivati da su naručioci imali jednaku potrebu za radovima u vrednosti između 2 i 3 miliona, kao i za onima čija je vrednost između 3 i 4 miliona dinara.

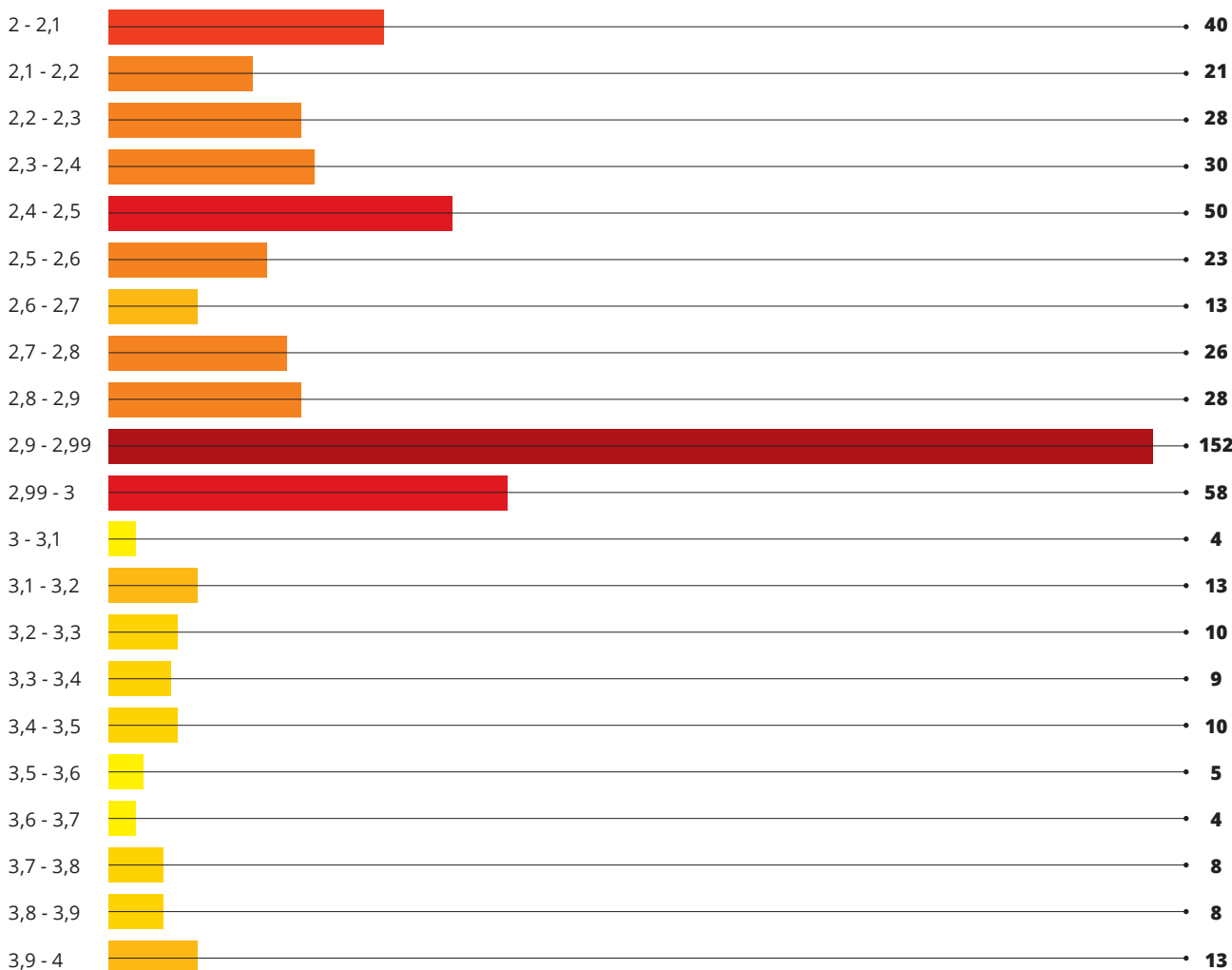
Da je reč o „štelovanju“ procenjene vrednosti nabavke kako bi se izbeglo stvarno nadmetanje, još rečitije pokazuje to što je **ubedljivo najveći broj ovih nabavki (37,97%)** ugovoren za vrednost između 2,9 i 3 miliona dinara (statistički očekivano bi bilo da njihov udeo bude samo 5%), dok je u prvoj sledećoj grupi (između 3 i 3,1 milion dinara) ugovoreno samo **četiri nabavke (0,80%)**.

Štaviše, čak 11,6% nabavki je ugovoreno u vrednosti koja se od granice za sprovođenje tendera razlikuje za manje od deset hiljada dinara.

8 https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Inicijativa_za_monitoring_KJN_-_Nabavke_ispod_pragova.pdf



БРОЈ УГОВОРЕНИХ РАДОВА У ПРВОЈ ПОЛОВИНИ 2024. НЕПОСРЕДНО ИСПОД И ИЗНАД ПРАГА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ТЕНДЕРА (3 МИЛОНА ДИНАРА)



*милиона динара

Nabavke dobara i usluga

Kada je reč o nabavkama dobara i usluga, iako su pragovi za primenu Zakona različiti u odnosu na one koji važe za radove (jedan, naspram tri miliona dinara), nalazi su slični. Kada se uzmu u obzir nabavke dobara i usluga vredne između 700 hiljada i dva miliona dinara iz prve polovine 2024. godine (ukupno 14.333 nabavki), najveći broj njih spada u kategoriju ugovorenih sa vrednošću između 900 hiljada i milion dinara – **31.27%**.

Poređenja radi, u prvu sledeću kategoriju između milion i 1.1 milion dinara spada **samo 4.53% ugovora**, a u kategoriji zaključenih ugovora vrednosti između milion i dva miliona dinara spada ukupno 37.92%.

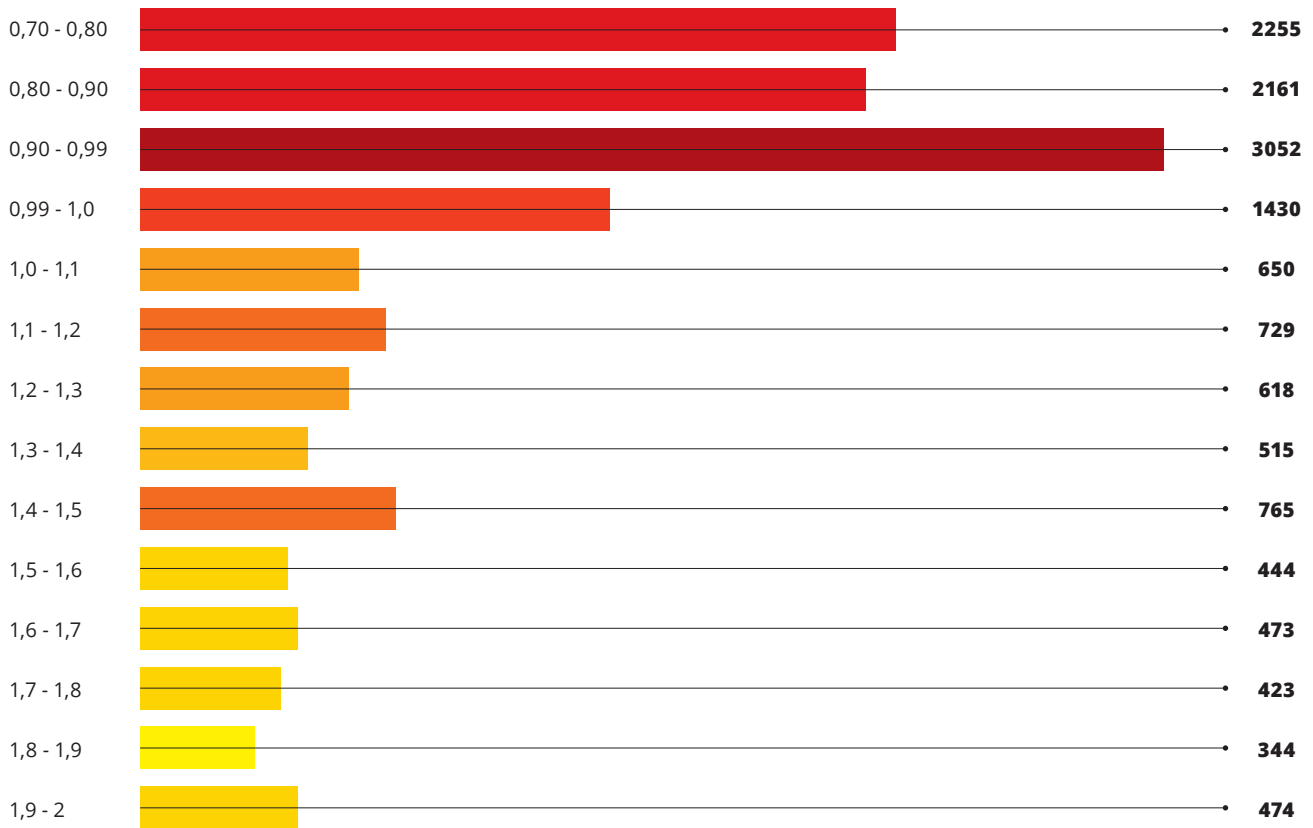
U **čak 9.98% slučajeva** naručioci i njihovi ponuđači su vodili računa da gotovo ništa od planiranog ne ostane u budžetu – ugovorene su cene koje se od granice za sprovođenje tendera razlikuju za manje od deset hiljada dinara.

Grafikon 2: Nabavke dobara i usluga neposredno iznad i ispod praga za sprovođenje tendera



БРОЈ УГОВОРЕНИХ НАБАВКИ ДОБАРА И УСЛУГА

У ПРВОЈ ПОЛОВИНИ 2024 - НЕПОСРЕДНО ИСПОД И ИЗНАД ПРАГА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ТЕНДЕРА (МИЛОН ДИНАРА)



*милиона динара

Nalazi koji su izneti za sve posmatrane vrste nabavki pokazuju da je određivanje procenjene vrednosti nabavke tako da ona bude neznatno ispod praga rasprostranjena praksa kod naručilaca. Šteta po javne resurse se ovde može javiti na više načina. Prvi je već pomenut, a to je da naručioci maksimalno povećaju vrednost nabavke tako da ona bude tik ispod praga, kako bi izbegli procedure propisane u Zakonu i oglašavanje nabavke na Portalu. Drugi način, koji je ipak manje verovatniji, jeste da naručioci snižavaju vrednost nabavke koja bi inače bila iznad praga, kako bi izbegli procedure i direktno odabrali ponuđača sa kojim žele da zaključe ugovor. U oba scenarija se javljaju ozbiljni rizici od korupcije.

Da ovi rizici zaista postoje, pokazuje i nedavna vest o hapšenju doskorašnjeg državnog sekretara u Ministarstvu prosvete zbog sumnje na trgovinu uticajem kod javnih nabavki.⁹

U saopštenju MUP početkom jula 2024. se kaže da su „policijski službenici SBPOK-a u saradnji sa pripadnicima BIA, a po nalogu Javnog tužilaštva za organizovani kriminal“, izvršili hapšenje zbog sumnje da je državni sekretar „iskorišćavajući svoj položaj uticao na rukovodioce pet školskih ustanova sa teritorije grada Niša da u postupku nabavki – radova na investicionom održavanju objekata, dodele ugovore privrednom društvu Avenija sistem, a zauzvrat tražio novac.“ Zbog zloupotrebe su uhapšeni i rukovodioci pet prosvetnih ustanova, kao i dvoje zaposlenih iz firme koja je, kako se tvrdi dobijala nameštene poslove. Dokumentaciju za nabavke je pripremala zaposlena u

9 <https://www.srbija.gov.rs/vest/798085/uhapseno-osam-osoba-zbog-trgovine-uticajem-i-zloupotrebe-sluzbenog-polozaja.php>

tom preduzeću, a državni sekretar je od „faktičkog vlasnika preduzeća“ tražio najmanje 10% vrednosti dobijenih ugovora za sebe i navodno je dobio 24 hiljade evra.

U ovom slučaju se može postaviti pitanje osnova po kojem je državni sekretar mogao da vrši uticaj na rukovodioce obrazovnih ustanova. Pošto državni sekretari formalno nemaju nikakvu ulogu u odobravanju javnih nabavki tih ustanova, finansijskih planova ili postavljanju i razrešenju rukovodilaca, očigledno je da se uslovljavanje odvijalo preko nekog od neformalnih kanala moći. To bi mogle da budu, na primer, veze unutar političke stranke / koalicije, ili mogućnost uticaja na neka od drugih lica unutar ministarstva koja su stvarno ovlašćena. Sve to iziskuje istragu ne samo u pogledu nameštanja nabavki, već i pogledu razloga zbog kojih su rukovodioci prosvetnih ustanova bili spremni da uđu u koruptivnu šemu. Takođe, odgovornost rukovodilaca obrazovnih ustanova ne bi trebalo da se odnosi samo na nameštanje konkretnih postupaka nabavki, već i za izradu planova koji očigledno nisu odražavali stvarno stanje (čim je zainteresovana firma bila spremna da se odrekne najmanje 10% vrednosti ugovora za podmičivanje).

Prema podacima sa Portala javnih nabavki, u prvoj polovini 2024. preduzeće Avenija sistem je zaključilo pet ugovora o nabavkama radova koji su „ispod praga“:

Tabela 2: Ugovori koje su naručioci zaključili sa preduzećem Avenija sistem u 2024. godini

Naručilac	Predmet nabavke	Datum zaključenja	Ukupni iznos
Univerzitet u Nišu – Tehnološki fakultet	Sanacija sanitarnih prostorija u objektu Tehnološkog fakulteta u Leskovcu	27.5.2024	2,948,535.00
Osnovna škola „Branko Miljković“	Sanacija dela fasade	4.6.2024	2,994,450.00
Osnovna škola „Jastrebački partizani“	Adaptacija objekta IO Azbresnica	10.5.2024	2,999,250.00
Fakultet zaštite na radu u Nišu	Bojenje i sanacija fasade glavne zgrade Fakulteta zaštite na radu u Nišu	7.6.2024	2,986,560.00
Fakultet zaštite na radu u Nišu	Završni zidarski radovi	26.2.2024	881,250.00

Sličnih ugovora, čija je vrednost ispod praga je možda bilo i ranijih godina, kada nije postojala zakonska obaveza da se objavljuju. Čini se da je MUP posumnjao na još neke nameštene nabavke, jer se zbir onih koje su vidljive ne podudara sa navodima o datom mitu (ukupna vrednost svih ovih poslova bez PDV je oko 110 hiljada evra). I ova mini analiza pokazuje opravdanost navoda koji su prethodno izneti, a to je da su mnoge nabavke čija je vrednost neznatno ispod Zakonom određenih pragova nameštene i da se na taj način zloupotrebljavaju i rasipaju javni resursi.

NEDOSTATAK KONTROLE KAO PODSTICAJNO OKRUŽENJE

Kontrola postupaka javnih nabavki i dalje je na nedovoljnom nivou, imajući u vidu kako udeo nepravilnosti koje se one vrše, tako i sam broj i vrednost postupaka koji se kontrolišu u odnosu na ukupan broj i vrednost sprovedenih javnih nabavki u toku jedne godine. Iako postoje problemi i kada je reč o kažnjavanju za one nepravilnosti koje su otkrivene, glavni izvor nekažnjivosti u sistemu javnih nabavki je ipak neodgovarajući obim kontrole.

Kancelarija za javne nabavke, ključna organizacija u sistemu javnih nabavki, u okviru svojih nadležnosti ima i sprovođenje monitoringa nad primenom propisa o javnim nabavkama. Postoji nekoliko vrsta monitoringa koji KJN može da vrši, a inicijativu za vršenje monitoringa može da podnese svako zainteresovano lice, kao i drugi državni organi, na primer Agencija za sprečavanje korupcije ili tužilaštva.

Monitoring koji vrši KJN je u 2023. godini obuhvatio 782 postupaka (1.63% ukupnog broja postupaka), što znači da je tek svaka osamdeseta javna nabavka bila predmet ove vrste nadzora.¹⁰ U istom periodu, KJN je podnela 218 zahteva za pokretanje prekršajnih postupaka, što bi značilo da je u četvrtini nadziranih postupaka (27.88%) uočena nepravilnost koju ZJN prepoznaje kao prekršaj, što predstavlja veoma veliki procenat imajući u vidu da se veliki broj monitoringa sprovodi i na osnovu godišnjeg plana rada KJN, odnosno bez indicija da je bilo nepravilnosti.

Budžetska inspekcija Ministarstva finansija je od 1. januara 2023. dobila ovlašćenje da vrši nadzor nad izvršenjem ugovora o javnim nabavkama. Do januara 2023. godine ovo je bila oblast u kojoj uopšte nije bio vršen sistemski nadzor, a to je upravo bila oblast u kojoj se javlja veliki broj nepravilnosti.

U istoj godini, Budžetska inspekcija je izvršila nadzor kod 82 naručioca, kod kojih je pronašla ukupno 238 nepravilnosti vezanih za primenu ZJN-a, odnosno 2,9 nepravilnosti po nadziranom subjektu.¹¹ Kada se taj podatak posmatra naspram ukupnog broja naručilaca (trenutno je na Portalu registrovano njih 6.183), dolazimo do zaključka da je nadzor vršen nad 3,83% aktivnih naručilaca. U godišnjem izveštaju o radu Budžetske inspekcije ne navodi se koji je bio obim kontrole po nadziranom subjektu, odnosno da li je on obuhvatao sve postupke koje je subjekt sproveo u toku određenog perioda ili su kontrolisani nasumično odabrani postupci ili pak oni za koje postoji sumnja da u njima ima nepravilnosti prilikom izvršenja ugovora.

Stvari ne stoje mnogo bolje ni kada je reč o „kontroli“ pravilnosti javnih nabavki koju vrše zainteresovani privredni subjekti. Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki godišnje odlučuje po manje od hiljadu zahteva (932 u 2023. godini),¹² što znači da su potencijalni poslovni partneri države na ovaj način osporili manje od 2% sprovedenih nabavki. Blizu polovine postupaka je potpuno ili delimično poništeno.

Državna revizorska institucija je takođe uočila veliki udeo nepravilnosti u javnim nabavkama prilikom vršenja revizija pravilnosti poslovanja (iznos učešća nepravilnosti utvrđenih u javnim nabavkama u odnosu na iznos obuhvaćen revizijom varira u zavisnosti od subjekata revizije i vrstu revizorskog postupka – 44.54%; 18.87% i 14,08%).¹³ Najveći broj odnosi se na nepravilnosti prilikom sprovođenja postupka javne nabavke, nepravilnosti prilikom izvršenja ugovora i na to da nije sproveden postupak javne nabavke iako nije postojao osnov za izuzeće.

Iako Krivični zakonik predviđa posebno krivično delo za zloupotrebe u javnim nabavkama, krivična odgovornost za to krivično delo je maltene nepostojeća. U 2023. godini doneto je samo 12 osuđujućih presuda, od čega je u njih 10 izrečena uslovna osuda, a u dve kazna zatvora. Jedan od razloga za ovako mali broj presuda leži i u samoj definiciji krivičnog dela, koja je nerazumljiva i teško dokaziva, te se tužioci mahom odlučuju da postupke vode za slična krivična dela (kao što je na primer zloupotreba službenoj položaja ili trgovina uticajem), iako se radi o zloupotrebama u javnim nabavkama.

Svi navedeni podaci ukazuju na to da je trenutni obim kontrole nedovoljan i da bi trebalo znatno ozbiljnije i sistematičnije pristupiti nadzoru u oblasti javnih nabavki. Trenutni nivo represije ne pruža uverljivu sliku da će se za načinjene nepravilnosti u javnim nabavkama odgovarati, bilo prekršajno, a pogotovo krivično.

10 Izveštaj Kancelarije za javne nabavke o sprovedenom monitoringu za 2023. godinu, http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/izvestaji/14_saziv/KONACAN%20Izvestaj%20o%20sprovedenom%20monitoringu%2027.3.2024..pdf

11 Godišnji izveštaj o radu Budžetske inspekcije za 2023. godinu, <https://mf.in.gov.rs/sr/kontrola-javnih-sredstava-1/godinja-izvetaj-o-radu-budžetske-inspekcije-za-2023-godinu-1>

12 http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/izvestaji/14_saziv/02-862_24.pdf

13 Godišnji izveštaj o radu DRI za 2023. godinu, <https://www.dri.rs/storage/newaudits/izvestaj%20o%20radu%20DRI%20za%202023%20god.pdf>

PREPORUKE

Kako bi se povećao obim kontrole i smanjio broj načinjenih nepravilnosti, a sistem javnih nabavki postao transparentniji i konkurentniji, Transparentnost Srbija daje sledeće preporuke:

- Vlada i Narodna skupština treba da prekinu sa praksom korišćenja međunarodnih ugovora i „posebnih zakona“ kako bi zaobišli pravila o javnim nabavkama, i time smanjili transparentnost i konkurenciju u javnim nabavkama i javno-privatnim partnerstvima;
- Trebalo bi povećati i proširiti obim kontrole u oblasti javnih nabavki kroz jačanje kapaciteta organa koji su zaduženi za nadzor, kontrolu i gonjenje, pre svega Kancelarije za javne nabavke i Sektora za budžetsku inspekciju Ministarstva finansija;
- Trebalo bi izmeniti definiciju krivičnog dela o javnim nabavkama kako bi gonjenje za to krivično telo bilo efikasnije, dok bi tužilaštva trebala da postupaju na proaktivniji način kako bi se ispitali slučajevi u kojima postoji sumnja na korupciju u javnim nabavkama;
- Portal javnih nabavki bi trebalo dodatno unaprediti uvođenjem funkcionalnosti koje trenutno nisu dostupne, a koje bi uvele mogućnosti dodatne analize dostupnih podataka, kao što je na primer vidljivost broja ponuda u postupku.



Ministry of Foreign Affairs of the
Netherlands

Ovaj projekat je podržan od strane Ministarstva spoljnih poslova Kraljevine Holandije u okviru programa MATRA.
Sva izložena mišljenja pripadaju TS i ne može se smatrati da odražavaju stavove donatora.