

Javne nabavke i javno privatna partnerstva – između solidnih propisa i loše prakse

Transparentnost Srbija

31. maj 2021.

O projektu

- ▶ Ovaj dokument je nastao u okviru projekta „Pogled na javne nabavke“, čije sprovođenje je omogućeno u okviru MATRA programa Ministarstva spoljnih poslova Kraljevine Holandije. Svi izloženi stavovi pripadaju organizaciji Transparentnost Srbija i ne moraju odražavati stavove donatora.



Kingdom of the Netherlands

O projektu

- ▶ **O projektu:** Transparentnost Srbija je u poslednjih godinu i po dana sprovodila projekat ***Pogled na javne nabavke i javno privatna partnerstva u Srbiji***. U okviru njega smo pratili i pokušali da utičemo na postupak usvajanja novih propisa u oblasti javnih nabavki i javno-privatnog partnerstva u Srbiji. Međutim, iako je bilo planirano da ovi zakoni budu promenjeni i usklađeni sa pravilima EU tokom 2019. godine, novi Zakon o javnim nabavkama je počeo da se primenjuje tek od 1.7.2020, a kada je reč o Zakonu o javno-privatnim partnerstvima još uvek ne postoji ni nacrt. Pored usklađivanja sa EU pravilima, bilo je planirano da izmene zakona donesu smanjenje rizika od nastanka korupcije. Međutim, umesto toga neki od rizika su čak i povećani. Pored toga, nastavljena je praksa da se mnogi poslovi ugovaraju bez primene pravila iz ova dva systemska zakona, a na osnovu međudržavnih sporazuma ili odredaba posebnih zakona, donetih za samo jedan ili za nekoliko vrsta projekata.
- ▶ Transparentnost Srbija je takođe tokom ovog perioda pratila nekoliko desetina postupaka za zaključivanje ugovora o javnim nabavkama i javno-privatnom partnerstvu kao i sprovođenje tih ugovora. Pratili smo i kako su u vezi sa javnim nabavkama postupali ključni državni organi i uputili im veliki broj zahteva za pristup informacijama i inicijativa.

Glavni nalazi

- ▶ Javne nabavke u Srbiji su sve manje javne, i pored toga što su osnovni propisi u ovoj oblasti uglavnom usklađeni sa evropskim standardima – pokazuju nalazi istraživanja koje je danas predstavila Transparentnost Srbija.
- ▶ Koliko god da je stanje u javnim nabavkama loše, ono je još lošije kada je reč o javno-privatnim partnerstvima. Naime, ovde čak ni Zakon nije usklađen sa EU standardima. Pored brojnih nedostataka u ovom zakonu, koje se tiču ne samo EU standarda, već i transparentnosti postupka, veliki problem u praksi predstavlja nedostupnost podataka o tome da li uopšte i na koji način državni organi vrše nadzor nad ispunjavanjem ugovornih obaveza privatnog partnera.

Kako je ugrožena javnost nabavki

- ▶ Vlada Srbije ugovara direktno izvođače radova, uz korišćenje međudržavnih sporazuma kao pravnog pokrića za takve aranžmane. Ovaj vid podrivanja javnih nabavki je najopasniji, jer se kroz njega ugovaraju poslovi vredni milijarde evra, pri čemu ne samo izbor firme, već i cena koja će biti plaćena nisu podvrgnuti ni skupštinskoj niti javnoj kontroli.
- ▶ Drugi način je primena pravila iz posebnih zakona za jedan ili više projekata umesto Zakona o javnim nabavkama, a najvidljiviji primeri u proteklom periodu se odnose na linijsku infrastrukturu i državnu stanogradnju.

Kako je ugrožena javnost nabavki

- ▶ Do veoma značajnog smanjenja javnosti je došlo ne samo kršenjem i zaobilaženjem primene Zakona o javnim nabavkama, već upravo zbog primene njegovih odredaba.
- ▶ Naime, podizanje letvice iznad koje se moraju raspisivati javne nabavke, sa nekadašnjih 500 hiljada dinara na iznose od jednog do 20 miliona dinara (u zavisnosti od predmeta i vrste naručioca), očigledno je drastično smanjilo transparentnost.
- ▶ Tako je na Portalu javnih nabavki u 2019. bilo objavljivano u proseku preko 5000 postupaka mesečno, u prvih pet meseci 2021. godine takvih oglasa je bilo tek nešto više od 3000 mesečno
- ▶ Posledice promene zakona su u 2020. bile još drastičnije – iako su i stari i novi zakon bili na snazi po šest meseci, čak 12 puta više ugovora je zaključeno po odredbama ranijeg propisa.

Kako je ugrožena javnost nabavki

- ▶ Četvrti vid umanjenja javnosti ogleda se u tome što neki bitni dokumenti koji su ranije obavezno objavljivani, sada više nisu dostupni na Portalu – to su pre svega konkursna dokumentacija i mišljenja Kancelarije za javne nabavke kada se sprovodi *pregovarački postupak bez objavljivanja javnog poziva*.
- ▶ Upravo ovo je vrsta nabavki kod koje se navodna hitnost najčešće koristi kao izgovor za skraćivanje procedura. Ne samo da se ovi dokumenti ne objavljuju na Portalu, već ih naručioc ne dostavljaju ni po zahtevima za pristup informacijama, kao na primer, u slučaju nabavke za opremanje COVID bolnica u Batajnici ili kupovine vitaminskih paketa za penzionere.

Kako je ugrožena javnost nabavki

- ▶ Peti vid drastičnog umanjenja transparentnosti odnosi se na činjenicu da je Vlada Srbije sve nabavke koje se sprovode u vezi sa pandemijom proglasila za poverljive, iako takva tajnost nije u skladu ni sa starim ni sa važećim Zakonom o javnim nabavkama. Kako je pokazalo nedavno objavljeno međunarodno istraživanje, Srbija je u pogledu ovog parametra nalazi u grupi najlošije rangiranih država.
- ▶ <https://internationalbudget.org/covid/>

Šta još ugrožava konkurenciju?

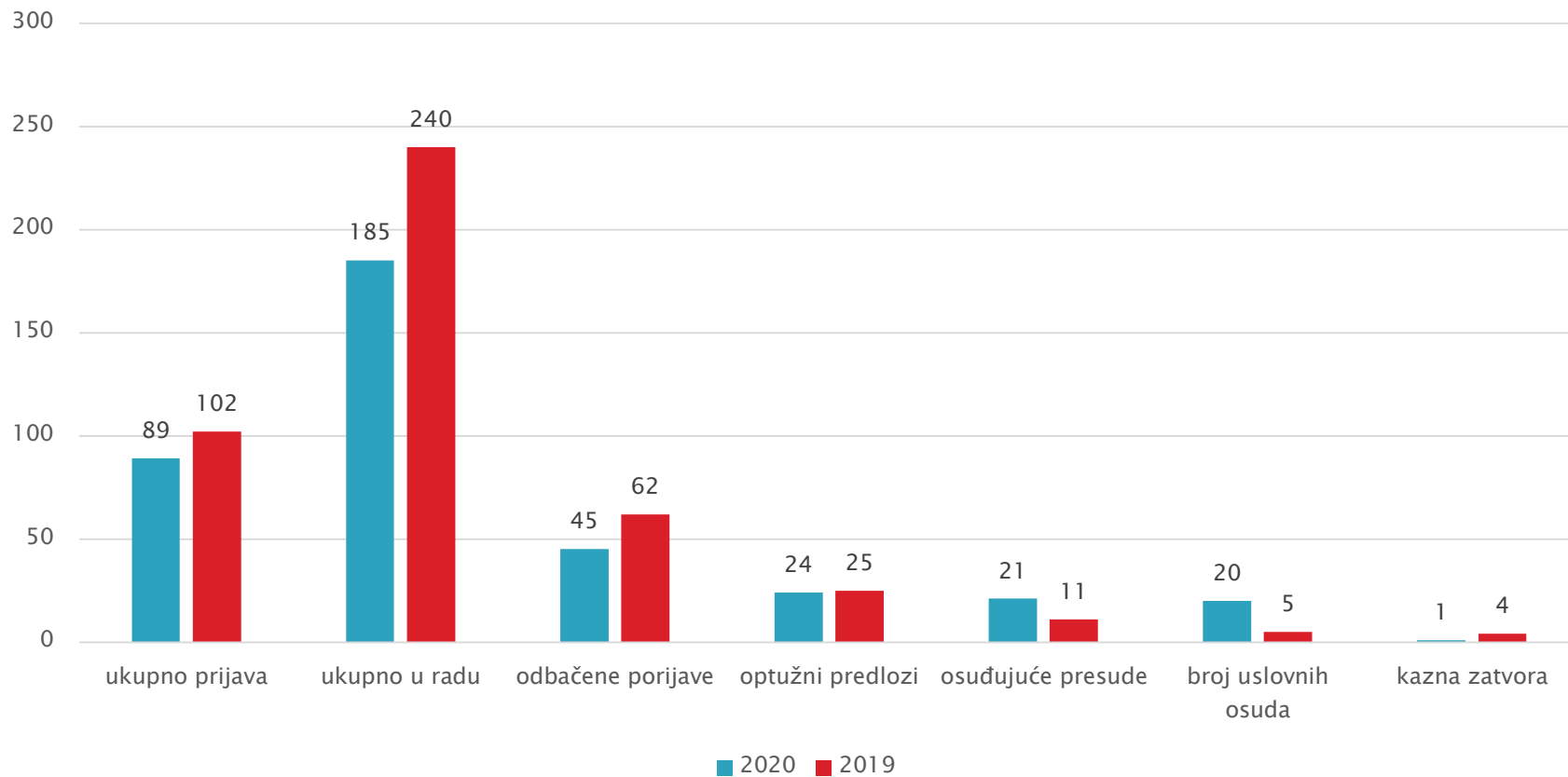
- ▶ Sve ovo, kao i brojni drugi činioci se negativno odrazilo i na konkurenciju u javnim nabavkama. Konkurencija se takođe narušava kroz postavljanje diskriminatornih uslova za učešće na tenderima, za šta ilustrativni primer predstavljaju brojni slučajevi kupovine i zakupa automobila.
- ▶ Čak i kada nabavka nije nameštena kroz postavljanje kriterijuma tako da ih može ispuniti samo jedan ponuđač, očigledno je da se naručiocima ne trude dovoljno da obezbede konkurenciju, na primer tako što bi uputili pozive svim firmama koje mogu da isporuče određenu robu, usluge ili radove.
- ▶ Takođe, uočeno je da naručiocima za pripremu ponuda za veoma složene nabavke ostavljaju minimalni zakonski rok i ne vrše adekvatno ispitivanje tržišta.
- ▶ Pored toga, brojne su situacije u kojima je sporna svrsishodnost javnih nabavki – za šta su ponovo dobar primer situacije u kojima se naručiocima opredeljuju da automobile zakupe umesto da ih kupe, iako je to na duži rok manje isplativo.

Suzbijanje zloupotreba u javnim nabavkama

- ▶ Zloupotrebe kod javnih nabavki uglavnom ostaju neispitane i nekažnjene. Za krivično delo „Zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom“ u 2020 prijavljeno je 89 lica, što je za 18 % manje u odnosu na 2019. Tokom godine je odbačeno 45 prijave (jedna četvrtina) svih koje su bile u radu. Broj optužnih akata je bio sličan kao i 2019 (24, odnosno 25), doneta je 21 osuđujuća presuda, od kojih čak 20 uslovnih osuda, dok je godinu dana ranije bilo deset osuda. Iako je reč o imovinskom krivičnom delu, mera oduzimanja imovinske koristi nije izricana.
- ▶ Za prekršajno gonjenje, gde sistem uopšte nije funkcionisao zbog neusaglašenosti Zakona o javnim nabavkama i Zakona o prekršajima od 2013. do 2020. još nema objavljenih podataka za prošlu godinu.

Krivično gonjenje zloupotreba u vezi sa javnim nabavkama

Zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom član 229 KZ



Neodgovarajući nadzor

- ▶ Jedan od razloga za veliki broj neotkrivenih i nekažnjenih nepravilnosti leži u neodgovarajućem mehanizmu nadzora. Kancelarija za javne nabavke je predvidela da se monitoringom postupaka javnih nabavki bavi samo pet službenika.
- ▶ Tokom 2020. Kancelarija je vršila monitoring konkursne dokumentacije u 274 slučaja, a postupala je i u 42 slučaja po zahtevima tužilaštva, policije i Agencije za sprečavanje korupcije, kao i u 35 predmeta po prijavama privrednih subjekata i drugih lica. To znači da je monitoringu bio podvrgnut tek jedan od 400 postupaka nabavki.
- ▶ Stvari stoje još gore kada je reč o nadzoru nad izvršenjem ugovora. Novi Zakon o javnim nabavkama je tu propisao nadležnost Ministarstva finansija. Međutim, ostalo je nedorečeno na koji način i u kojem obimu će Ministarstvo vršiti ovaj nadzor. Izveštaj o sprovedenom nadzoru ne postoji, iako bi upravo podaci iz tog izveštaja trebalo da budu jedan od pokazatelja za ostvarivanje napretka na polju evropskih integracija u ovoj oblasti.
- ▶ Na neophodnost snažnijeg nadzora jasno ukazuju i podaci koje objavljuje Državna revizorska institucija. Tokom 2020. godine, DRI je utvrdila nepravilnosti kod 14,24%.

Šta dalje?

- ▶ Sve to ukazuje na neophodnost da se pri sledećim izmenama Zakona, koje su planirane do kraja godine, na osnovu Medijske strategije, radi boljeg uređivanja pitanja nabavke medijskih usluga, isprave i drugi uočeni nedostaci.
- ▶ U postojećem pravnom okviru takođe postoji prostor za unapređenje:
- ▶ Prekid prakse za zaključivanje ugovora o nabavkama na drugi način osim primenom Zakona o javnim nabavkama / obavezivanje državnih pregovarača kod zaključivanja međudržavnih sporazuma da traže primenu domaćeg zakona i da izrade analizu isplativosti odstupanja od tih pravila
- ▶ Objavljivanje informacija o nabavkama u vezi sa pandemijom i revizija postupaka sprovedenih nabavki
- ▶ Nadzor nad donošenjem i sprovođenjem internih akata naručilaca, naročito u vezi sa nabavkama koje su izuzete iz primene zakona i ispitivanjem tržišta
- ▶ Objavljivanje podataka o izvršenom nadzoru nad izvršenjem ugovora
- ▶ Uvođenje prakse obaveštavanja svih ponuđača koji mogu da isporuče određena dobra, radove i usluge
- ▶ Povećanje broja nabavki koje Kancelarija za javne nabavke podvrgava monitoringu i objavljivanje podataka o svim podnetim inicijativama za monitoring
- ▶ Proaktivno postupanje javnih tužilaštava kako bi se ispitalo postojanje krivične odgovornosti u slučajevima gde nisu poštovana pravila javnih nabavki
- ▶ Javno slušanje radi razmatranja izveštaja o nadzoru nad javnim nabavkama i preduzimanja daljih mera
- ▶ Izrada Operativnog plana za suzbijanje korupcije u javnim nabavkama (u vezi sa AP za poglavlje 23)