Досије корупција

Година 2011 • Број 2
ISSN 2217-5938

ЈАВНЕ НАБАВКЕ ПРОТИВ ЈАВНОГ ИНТЕРЕСА

надзор јавних финансија

www.nadzor.org.rs

ISSN 2217-5938 Број 2 | 2011

ДОСИЈЕ КОРУПЦИЈА

Издавач
Топлички центар за демократију и људска права
Кнез Михаилова 36/2, Прокупље
www.topcentar.org.rs

Уредник
Драган Добрашиновић

Лектор
Драган Огњановић

Визуелни концепт и дизајн
Мирко Милићевић

Штампа
Досије студио доо, Београд

Тираж
500

Редакција
Милан Аксентијевић
Драгомир Поп Митић
Снежана Павковић
Милија Тодоров

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд
342.7
ДОСИЈЕ корупција / уредник Драган Добрашиновић. – 2011, бр. 1– . – Прокупље (Кнез Михаилова 36/2) : Топлички центар за демократију и људска права, 2011– (Београд : Досије студио). – 29 cm
Два пута годишње
ISSN 2217-5938 = Досије корупција
COBISS.SR-ID 184199436

FOND ZA OTVORENO DRUŠTVO - SRBIJA
FUND FOR AN OPEN SOCIETY - SERBIA

Издавање овог часописа који је део пројекта „Отворено о корупцији: На путу ка ефикасним антикорупцијским политикама“, који реализују Топлички центар за демократију и људска права, Ужички центар за људска права и демократију, Удружење грађана Пиргос и Тимочки клуб, омогућио је Фонд за отворено друштво из Београда.

САДРЖАЈ

Реч уредника

3 Драган Добрашиновић
ЈАВНЕ НАБАВКЕ ПРОТИВ ЈАВНОГ ИНТЕРЕСА

Интервју

5 Предраг Јовановић
ЈАЧАЊЕМ ИНСТИТУЦИЈА ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ

Чланци

11 Миодраг Милосављевић
КАКО ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ У ЈАВНИМ НАБАВКАМА

19 Марко Милошевић и Марко Савковић
ЈАВНЕ НАБАВКЕ У СЕКТОРУ БЕЗБЕДНОСТИ

25 Јасна Филиповић
ЦИВИЛНО ДРУШТВО И БОРБА ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ У СРБИЈИ

Студија случаја

34 Коалиција за надзор јавних финансија
ПОДРШКА ГРАЂЕВИНСКОЈ ИНДУСТРИЈИ – ДРЖАВНИ ПОДСТИЦАЈ КОРУПЦИЈЕ

Анализе

42 Транспаретност Србија
АНАЛИЗА АКЦИОНОГ ПЛАНА СТРАТЕГИЈЕ РАЗВОЈА ЈАВНИХ НАБАВКИ

Истраживања

49 Центар за примењене европске студије
КАКО СТАТИ НА ПУТ ПОЛИТИЗАЦИЈИ ЈАВНИХ ПРЕДУЗЕЋА У СРБИЈИ

надзор јавних финансија

Јавне набавке против јавног интереса

ДРАГАН ДОБРАШИНОВИЋ

Процене релевантних домаћих и међународних институција, стручне јавности и дела грађанског друштва ангажованог у борби против корупције указују да због злоупотреба у области јавних набавки Србија годишње губи више од 500 милиона евра. То је близу 20% у односу на укупан износ јавних набавки на годишњем нивоу. Реч је о проценама заснованим на истраживањима спроведеним на ограниченим узорцима, на различитим нивоима власти и разноврсним наручиоцима, од локалних самоуправа, преко независних институција до министарстава и великих јавних предузећа. Због бројних и развијених механизама злоупотреба у области јавних набавки и недовољно развијеног система контроле и надзора, у овом тренутку је немогуће доћи до прецизних података о стварном степену корупције у јавним набавкама у Србији.

Истраживања Коалиције за надзор јавних финансија на недвосмислен начин су потврдила озбиљне злоупотребе у сфери јавних набавки. Веб сајтови наручени од стране Министарства животне средине и просторног планирања и Министарства трговине и услуга који су плаћени невероватних 25.765 и 28.818 евра, оглашавање акције „Очистимо Србију“ на тениском турниру „Србија Опен“ од 475.798 евра, софтвер Министарства пољопривреде плаћен близу милион и сто хиљада евра, непостојећа депонија у близини Прокупља за коју је Фонд за заштиту животне средине Републике Србије фирми „Алпине“ платио преко милион евра а да радови нису ни започети нити ће икада бити, само су неки од свежих примера.

Суштина корупције у јавним набавкама сведена је на избегавање механизама који обезбеђују праву конкуренцију. Разбијање великих набавки на мале где наручиоци сами бирају понуђаче, коришћење преговарачког поступка без објављивања јавног позива где шансу добијају само привилеговани, изостанак интерне и екстерне контроле

Фото: Медија центар

квалитета радова, добара и услуга, промене легислативе на начин који отвара додатни простор за корупцију, само су неки од путева злоупотреба у јавним набавкама.

Озбиљан систем заштите од корупције подразумева, пре свега, добар законодавни оквир, кадровски и технички опремљене независне институције, професионално и независно правосуђе, снажан и делотворан притисак јавности. Уместо тога, за Србију је карактеристичан недоречен и некохерентан законодавни оквир, опструкција независних институција од стране извршне власти, пузеће и поданичко правосуђе као очигледна подршка а не препрека корупцији и државном криминалу, немоћ обесхрабрене и конфузне јавности. Све у свему, држава не само да нема адекватно решење на огроман и разарајући проблем корупције, већ је њен кључни иницијатор, заштитник и покровитељ, а друштво нема озбиљан и артикулисан одговор на корупцијске изазове.

Да би се систем јавних набавки битно унапредио и смањио простор за злоупотребе, потребно је, пре свега, пооштрити казнене одредбе Закона о јавним набавкама, укинути поступак јавне набавке мале вредности и на тај начин елиминисати један од најзначајнијих извора корупције, увести законску

Реч уредника: Драган Добрашиновић

обавезу за наручиоце да за све набавке које се обављају у преговарачком поступку затражи претходну сагласност Управе за јавне набавке, створити законску могућност да Управа директно изриче казнене мере у првом степену, као и да шири круг субјеката буде активно легитимисан за иницирање поступака пред Комисијом за заштиту права. И наравно, примењивати законе и санкционисати одговорне за злоупотребе и корупцију.

Унапређење законског оквира је само један, веома важан, али недовољан корак за озбиљну борбу против корупције. Посебно ако се законским променама приступа на начин на који то раде Министарство финансија и Влада Републике Србије у тренутку када овај број „Досијеа корупција“ излази из штампе. Промене које се одвијају далеко од очију јавности, која из штурих новинских натписа сазнаје за намере креатора закона без икакве могућности да на њих утиче. Промене чија је суштина, по свему судећи, у слабљењу и до сада слабих контролних механизама и додатном слабљењу и укидању контролних институција. Промене у области *јавних* набавки у којима за *јавност* и *јавни* интерес ни крајем 2011. године поново нема места.

Све у свему, очигледно је да је у одсуству било какве озбиљне и смислене антикорупцијске акције надлежних инсститутуција у области јавних набавки и јавних финансија у целини, терет оговорности пребачен на страну друштва. Јер ако држава неће, друштво мора. Због тога је у овом тренутку најпречи задатак друштва формирање снажног грађанског антикорупцијског покрета и промовисање непристајања на корупцију у најважнију друштвену идеологију. Јер само јасан, поштен и доследан одговор друштва може довести до преокрета у борби против бахате и клептоманске „политичке елите“ која уништава будућност ове земље и њених грађана. ●

Јачањем институција против корупције

ПРЕДРАГ ЈОВАНОВИЋ
ДИРЕКТОР УПРАВЕ ЗА ЈАВНЕ НАБАВКЕ

Фото: Медија центар

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Како против корупције у јавним набавкама

МИОДРАГ МИЛОСАВЉЕВИЋ
КООРДИНАТОР ПРОГРАМА ТРАНСПАРЕНТНОСТ, ОДГОВОРНОСТ И ЈАВНИ ИНТЕГРИТЕТ У ФОНДУ ЗА ОТВОРЕНО ДРУШТВО – СРБИЈА

Фото: Медија центар

Корупција је прва асоцијација која се јави код већине грађана, без обзира на то колико су упућени у управљање јавним финансијама или механизме управљања државом или локалном самоуправом, када се помену јавне набавке у Србији. Међутим, идеја успостављања система јавних набавки потпуно је супротна. Систем јавних набавки требало би да обезбеди ефикасну превенцију корупције и да омогући њено лакше санкционисање уколико се појави. Зато чуди и истовремено брине, како је овај институт у Србији у потпуности лишен поверења грађана.

Начини могућег нарушавања тржишне утакмице и правила конкуренције не исцрпљују се заобилажењем успостављених критеријума за избор најповољније понуде. Спектар је широк и креће се од праксе необјављивања тендера, преко фалсификовања документације до потписивања анекса уговора након добијеног посла којим се мењају услови из уговора у корист понуђача који је понудио најнижу цену (понекад испод минималне могуће у тржишним условима) знајући да ће каснијим анексима уговора постићи цену која је економски одржива. Нешто софистицираније методе укључују набавку робе, добара или услуга које нису потребне или се набављају количине веће од потребних. С обзиром на то колико је различитих модела корупције у јавним набавкама евидентирано, могло би се овако набрајати у недоглед.

Кратак поглед на бројке из извештаја Управе за јавне набавке поднетог Влади Републике Србије нам каже да је нетранспарентно спровођење јавних набавки кроз законом предвиђени преговарачки поступак БЕЗ објављивања јавног позива и даље често примењиван. Око 25% новца потрошеног на набавке велике вредности, потрошено је у оваквом поступку. Ради се о износу од 67 милијарди динара (око 650 милиона еура). Ваља рећи да је број понуда у овим поступцима у просеку 1 или тежи том броју.

Неке последице корупције у јавним набавкама

Последице замашне корупције су озбиљне и ненадокнадиве. Јавни ресурси се преливају у приватне руке без унапређења јавног добра и служења јавном интересу. Поред тога троши се новац на финансирање неефикасних контролних институција, али и енергија и време других људи заинтересованих за сузбијање корупције у јавним набавкама. Узмимо, на пример, да се једна компанија са ограниченим ресурсима, каква је уосталом свака компанија, припрема месец дана за давање понуде у поступку јавне набавке не знајући да су критеријуми за набавку робе, добара или услуга уствари постављени упра-

во тако да одговарају баш одређеном понуђачу или да функционери или службеници који раде у ентитету који спроводи набавку имају приватни интерес да нека компанија добије посао. Дакле, та компанија је трошила време својих запослених које је могло да буде продуктивно употребљено на другом послу, али и новац за њихове плате, откуп тендерске документације (што је својеврсни нонсенс) и да не набрајамо даље. Губитака је на претек у приватном сектору. У јавном сектору такође.

У истраживању о политизацији јавних предузећа које је урадио Центар за примењене европске студије забележено је, на пример, да се у плановима јавних набавки без икаквог образложења или објашњења често налази роба која ће се набавити наведена по произвођачкој марки, а не по одликама робе коју би требало набавити. Такав план јавних набавки саставили су запослени у неком одељењу јавног предузећа које је задужено да саставља планове јавних набавки. Такав план јавних набавки одобрио је и потписао директор јавног предузећа, функционер једне од партија на власти, који за то прима плату. Такав план јавних набавки одобрио је управни одбор који има 9 чланова у конктретном случају и који сви одреда примају накнаду за свој рад у управном одбору (поново готово сви представници владајућих политичких странака). Исти план јавних набавки контролисао је и надзорни одбор, састављен од представника истих политичких странака као и управни одбор, (такође прима накнаду за рад) и рекао да је план јавних набавки уредан. На крају, такав план јавних набавки усвојила је локална скупштина чији одборници такође примају накнаду за свој рад, као саставни део плана пословања јавног комуналног предузећа. Контролни механизми, попут финансијских инспектора или Државне ревизорске институције, такође нису били у контроли, или, ако су били, нису регистровали никакве неправилности.

Нема лаких решења

Решење овог проблема, какво год да је, није ни лако ни једноставно. Неупућени или пристрасни у Србији у дебати о начинима сузбијања корупције у јавном сектору управо нуде оваква решења.

Прво и најчешће „решење из рукава“ је приватизација сектора јавних предузећа. Суштину овог приступа чини измештање управљања јавним предузећима из руку корумпираних јавних функционера који су партијски војници и исисавају новац и друго што се да исисати из јавних предузећа и то преливају у сопствене џепове, џепове својих страначких лидера и колега, те странке којој морају да буду захвални што су се нашли у позицији да управљају јавним предузећем. Чак и са компетентних места могу се чути објашњења типа: кад Немац купи предузеће он ради по одређеној матрици, вреднује само профит, а не занима га да ли је неко из странке А или Б или је син или сестра од тетке неког функционера. Ово је збиља тачно све док ови насумице побројани не могу да значајно увећају профит компаније. У Siemens-у су ово демонстирали у праски више пута пре него што су одлучили да престану, а у литератури можемо да сретнемо описе великих приватних инфраструктурних пројеката који су плод корупције. Сјузан Роуз-Ејкерман нам описује пловеће хидроелектране у неким земљама у развоју које су покретне и, уколико носиоци коруптивног аранжмана на страни државе изгубе своје позиције, таква централа може да се пусти низ воду и премести у неку другу државу по потреби. Такође, готово је сигурно да би озбиљно истраживање у Србији показало да су бројна лица повезана са јавним функционерима (на начин дефинисан Законом о Агенцији за борбу против корупције) распоређена на управљачка места у великим приватним компанијама које између осталог учествују у поступцима јавних набавки као понуђачи. Ипак, не споримо овде да приватизација јавног сектора може да коинцидира са снижавањем нивоа корупције. Само тврдимо да она није лек за корупцију у јавном сектору, тј. готово да је неутрална у односу на овај проблем у контексту непостојања веродостојног надзора и санкционисања корупције.

Други предлог који се појавио у дебати о унапређењу управљања јавним сектором захтева укидање управних одбора у јавним предузећима и избор директора јавних пре-

дузећа на конкурсима и готово ништа више. Овакав предлог у потпуности занемарује суштину проблема и овако дат независно од контекста потпуно је јалов. Свакако да проблем управљања јавним предузећима није формална улога управних одбора нити њихова позиција у систему управљања јавним предузећима. На крају крајева, ако је друштво у Србији решило да одређене потребе задовољавају предузећа у државном власништву, њима морају да управљају изабрани представници власти јер су они и одговорни за управљање овим предузећима. Проблем са управним одборима и целим системом управљања јавним предузећима је што сијасет надлежних органа не ради свој посао у складу са законима и другим прописима којима је регулисано управљање јавним предузећима, па тако и спровођење јавних набавки. Уосталом, неуспео покушај професионализације управљања јавним комуналним предузећима у Београду након избора 2008. године речито говори о томе да без обезбеђене контроле и адекватне санкције мере које би требало да делују анти-коруптивно често служе само као параван за корупцију. Тако су дневне новине више од месец дана пре затварања овог конкурса објавиле којој странци припада директорско место у којем предузећу. Права наивних који су се без страначке подршке пријавили на конкурс није имао ко да заштити.

Јавно предузеће	Партијска припадност (коначни резултати конкурса) Извор: *Политика online*, 18. октобар 2008.	Партијска припадност (чланак објављен пре затварања конкурса, заснован на коалиционом споразуму) Извор: *Press online*, 3. септембар 2008.
Водовод	Кандидат подржан од ДС-а	ДС
Зеленило	Кандидат подржан од ДС-а	ДС
Паркинг сервис	ДС	ДС
Градска чистоћа	ДС	ДС
Ада Циганлија	ДС	ДС
Урбанистички завод	Кандидат подржан од ДС-а	ДС
Градско стамбено	Г17 плус	Г17 плус
Хиподром Београд	Г17 плус	Г17 плус
Градске пијаце	Г17 плус	Г17 плус
Београдска тврђава	Г17 плус	Г17 плус
Београдске електране	СПС	СПС
ГСП	СПС	СПС
Сава центар	СПС	СПС
Погребне услуге	Кандидат подржан од ПУПС-а	ПУПС (Коалициони партнер СПС-а)
Инфостан	Кандидат подржан од ЛДП-а	ЛДП
Београд пут	Кандидат подржан од ЛДП-а	ЛДП
ТОБ	Кандидат подржан од ЛДП-а	ЛДП

Извор: Како стати на пут политизацији јавних предузећа у Србији, Центар за примењене европске студије, Београд, 2011.

Како се борити против корупције у јавним набавкама

Сузбијање корупције у јавним набавкама, на први поглед, требало би да буде примарно задатак наручилаца (државних органа, предузећа, установа) и пословног сектора – приватних предузећа која учествују у поступцима јавних набавки. По логици ствари и слову закона, наручиоци би требало да набављају најбољи квалитет за најповољнију цену, а понуђачи да једни другима конкуришу управо овим карактеристикама. Држава би требало да ствара услове за неометану тржишну утакмицу, а понуђачи у поступцима јавних набавки да алармирају на појаву дисторзија које умањују шансе да њихове понуде буду одабране на основу критеријума који нису наведени у конкурсној документацији. То што је неко повезано лице са одлучиоцем у субјекту који расписује јавне набавке никако не би смело да буде толерисано као основ за предност у поступку јавне набавке. Строго легално гледано у Србији и другим системима који познају јавне набавке и није легално. Ипак, праксу ове врсте често региструјемо у Србији, а ефективне санкције готово да нема. Опомињуће звуче и одговори на питања која је у упитнику за добијање статуса кандидата Европска комисија поставила Србији. Једно од њих пита колико поступака јавних набавки је поништено у Србији због сукоба интереса. Одговор, иако тачан, звучи неозбиљно – ниједан.

Ова илустрација показује да претходно објашњен механизам очигледно не даје очекиване резултате. Наручиоци и понуђачи често и релативно ефикасно налазе начине да интегришу корупцију у своје односе. Елинор Остром нас поучава да се скуп принципала углавном и неће укључити у узајамни надзор да би утврдили поштују ли се њихова правила. Поштовање ових правила представља јавно добро и зато држава мора обезбедити ефикасан и од учесника у поступцима јавних набавки независан надзор – мора изградити институције са таквим овлашћењима, независном позицијом и ресурсима за рад. „Без надзора," каже Остром у својој књизи Управљање јавним добрима „нема нити вјеродостојног обвезивања; без вјеродостојног обвезивања, нема разлога да се предлажу нова правила."

Решење је сложено

За корупцију у јавним набавкама има лека, али је његова примена сложена и захтева активност великог броја актера и стално прилагођавање. Не ради се о једном за свагда датом рецепту који једном примењен даје трајне ефекте. Међутим, елементи решења релативно су константни. Ипак, без ефикасног правосуђа ни пуна примена ових принципа неће обезбедити резултате.

Транспарентност

Реч транспарентност већ звучи као мантра у дебатама о корупцији. Међутим, од слободног приступа информацијама бољи механизам за борбу против корупције у јавним набавкама, и генерално, не постоји, а и када би

постојао морао би да буде заснован на јавно доступним информацијама. Успешна примена Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја једно је од ретких достигнућа транзиције којим грађани Србије могу да се поносе. Ипак, недопустиво је да и након осам година од усвајања овог закона поједини министри у Србији одбијају да уступе информације о јавним набавкама чак и по цену плаћања казне коју разрезује Повереник. Апсурдно је и то што се таква казна плаћа из буџета, а не из спствених средстава функционера.

Портал јавних набавки је одличан извор информација за контролу законитости и сврсисходности спроведених јавних набавки. Међутим, знатно више светла би требало да буде бачено на фазу утврђивања потреба за одређеним добрима, радовима и услугама и планирања јавних набавки о којима нема довољно информација. Планови јавних набавки оскудевају објашњењима која су нужна за њихово разумевање.

Ипак теже од надзора над планирањем јавних набавки је пратити реализацију уговора. Посебно је то тешко код великих инфраструктурних пројеката где је без успостављеног озбиљног система контроле (интерне и екстерне), тешко утврдити рецимо да ли је уграђен материјал који је наведен у понуди или можда неки јефтинији и мање квалитетан. За праћење великог броја набавки неопходна су и стручна знања која просечни грађанин или контролне институција не поседују.

Поред мањка транспарентности у неким фазама планирања и спровођења јавних набавки важан проблем је и правовременост објављивања информација. Многи документи из којих се може видети несавесно или противзаконито деловање бивају доступни јавности тек када је тешко направити реституцију што одвраћа заинтересоване актере од интервенције.

Због свега овог несхватљиво је да се у Србији велики број набавки реализује у преговарачком поступку без објављивања јавног позива што додатно компликује проблем нетранспарентности и слабе контроле. Број оваквих набавки требало би да буде минималан уколико уопште има разлога за његово даље одржање. Сасвим је јасно да је за постизање ефекта јавних набавки неопходно да што више потенцијалних понуђача учествује у поступку чиме се законито снижава цена. Зато још једном чуди што је Народна скупштина склона усвајању прописа који дерогирају Закон о јавним набавкама и уводе нетранспарентне процедуре као основне – попут Закона о помоћи грађевинској индустрији у условима економске кризе.

Добро управљање средствима

Добро управљање јавним средствима подразумева транспаренто управљање, али и још понешто. Пре свега употребу средстава у јавном интересу и за унапређење јавног добра. То би значило нпр. да јавно комунално предузеће не набавља стручну литературу у вредности 80.000 еура ако његови дугови чине преко 2/3 укупног капитала предузећа. То значи да се стратегије развоја и планови пословања јавних предузећа морају ускладити са општијим стратегијама за чије испуњење су одговорна министарства, Влада (републичка и покрајинска) или локална самоуправа. Прегршт стратегија којима се мало ко враћа након усвајања било да провери шта би требало радити у наредном периоду или да оцени степен и квалитет њихове реализације такође је противно принципима доброг управљања. У крајњој линији, израда свих тих докумената имала је своју цену без обзира да ли је извор финансирања био буџет или донација. Тек на основу јасних планова развоја и стратегија могуће је ценити да ли се средствима за јавне набавке добро управља.

Заштитом принципа доброг управљања трбало би да се баве успостављени контролни механизми, како интерни тако и екстерни. Примера ради, ово је улога управних одбора у јавним предузећима *par excellence*. Нажалост, дубока политизација система у којем се за место у управном одбору јавног предузећа има захвалити готово увек страначким лидерима, а ретко знању и умећу, пасивизовала је управне и надзорне одборе јавних предузећа који су се добровољно одрекли својих надлежноти. Проблеми који су снашли чланове управних или надзор-

них одбора јавних предузећа који су дизали свој глас против незаконитих набавки, попут чланова УО Железница Србије, додатно обесхрабрују свакога ко помисли да укаже на корупцију у јавним набавкама.

Успостављање доброг управљања у јавним набавкама биће потпомогнуто увођењем професионалних службеника за јавне набавке у ентитетима који расписују јавне набавке. Поред стручности овај институт има потенцијал да унесе и више интегритета у поступке јавних набавки обзиром да ће у случају неправилног и незаконитог поступања они бити најизложенији санкцијама. Међутим, ови службеници би морали да буду и адекватно награђени за одговорност коју преузимају. У супротном, места службеника за јавне набавке неће бити атрактивна људима који имају знања и вештине да посао обављају у складу са највишим стандардима. За ове службенике неопходно је обезбедити константну обуку и стручну подршку како би се јавне набавке континуирано унапређивале. Поред врхунског сналажења у прописима, потребно је обезбедити обуку у домену примене савремених технологија, те у области стандарда интегритета и етике. Синдикално или струковно организовање ових службеника додатно би ојачало њихову позицију у погледу заштите њихових права.

Укључити бизнис сектор

У разматрањима корупције у јавном сектору не смемо да занемаримо улогу пословног сектора. Да би јавни сектор могао да буде корумпиран мора да постоји и друга страна без обзира да ли иницијатива долази из јавног сектора или приватног. У Србији још увек нема озбиљнијих напора бизнис сектора да се корупција у јавним набавкама умањи. Штавише, предузећа се нерадо обраћају и за заштиту права у поступцима јавних набавки. Разлози за овакву ситуацију су вишеструки. Предузећа избегавају да на било који начин, макар и посредно, буду повезана са корупцијом, ако ни због чега другог, онда због лошег маркетинга. У политизованом друштву предузећа која указују на корупцију у јавном сектору могу да буду неформалним методама дисквалификована из надметања добављача у наредном периоду обзиром да је једна од одлика политизованог јавног сектора висок ниво арбитрерности. Међутим, у теорији је један од честих модела корупције и картелско организовање и договарање неколико понуђача који из конкуренције избацују све остале понуђаче, обезбеђујући да увек неки од учесника у картелу добије посао. Изведба може да се разликује, од ротирања добитника послова до међусобне поделе новца или ангажовања чланова картела као подизвођача у реализацији посла.

Да би се направио искорак из „зачараног круга корупције“ напор мора да направи и пословни сектор и да јасно изрази намеру, а потом и да демонстрира виши ниво интегритета у јавним набавкама. Пословном сектору ће бити једноставније да направи овај искорак у некој врсти коалиције која би

омогућила да се иницијатива не идентификује са једном или неколико компанија које би могле да сносе негативне последице оваквог деловања.

Додатни импулс сузбијању корупције у јавним набавкама дало би креирање листи компанија које су учествовале у корупцији или су несавесно извршавале уговоре, а којима би било онемогућено да учествују у поступцима јавних набавки у одређеном периоду.

Оснажити интерне и екстерне механизме контроле

Интерна ревизија наручилаца требало би да буде стимулисана да ради свој посао ефикасном радно-правном заштитом и одговарајућим примањима, али и одговорна у случају пропуста. Неопходно је увести јасан систем одговорности и за остала тела која имају надлежност контроле законитости пословања попут управних и надзорних одбора у јавним предузећима.

Сузбијању корупције у јавним набавкама свакако би допринело јачање улоге представничких тела у контроли рада јавних предузећа. Извештаји о реализацији јавних набавки требало би да буду дискутовани у одборима и на пленарним седницама посебно локалних парламената. Народна скупштина би такође могла да буде активнија у *ad hoc* проверама пословања великих јавних предузећа кроз захтевање извештаја и дебате у одборима или покретање анкетних одбора.

Овај сегмент подразумева и континуирану градњу институција, пре свега контролних. Међутим, када се ово каже не мисли се на често гашење постојећих и стварање нових институција. Напротив, потребно је унапређивати постојеће институције и обезбедити им неопходне ресурсе за развој. Нажалост, у Србији је приступ управо обрнут. И последње најаве измена Закона о јавним набавкама којима би била укинута Управа за јавне набавке, уколико су најаве званичника тачне, још један су доказ у прилог овоме. Управа је у претходном периоду била носилац унапређења правног оквира у домену јавних набавки, водила је посао успостављања портала јавних набавки – најважнијег алата за праћење јавних набавки који нам стоји на располагању.

Заштитити узбуњиваче

Важан део антикорупцијског система чине узбуњивачи. Ради се о људима који су спремни да јавно укажу на корупцију како би заштитили јавни интерес, ризикујући губитак посла или неког права које су користили, али често и сопствену безбедност. Штитећи узбуњиваче држава штити себе и зато је несхватљиво да законодавац у Србији годинама одбија да обезбеди солидну законску основу за њихову заштиту. Док у Сједињеним Америчким Државама на пример узбуњивачи добијају вишемилионске компензације уколико се на суду докажу њихове тврдње, искуство узбуњивања у Србији готово без изузетка укључује отпуштање са посла, малтретирање, одуговлачење судских процеса уколико до њих дође. Напори Агенције за борбу против корупције, Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и Заштитика грађана да заштите узбуњиваче и без постојања правног оквира, кад су у могућности и колико им надлежности дозвољавају, далеко су од системског решења.

Незамењива улога цивилног сектора

У ситуацији системске корупције у сектору јавних набавки није претерано вероватно да ће актери који су у систему направити продор који би могао да делује у правцу значајног смањења нивоа корупције. Овакви продори обично се дешавају када неко од учесника корупцијског аранжмана остане ускраћен за добит коју је планирао да оствари учешћем у њему. Међутим, овакви искораци су увек са неизвесним иходом по оне који их чине што умањује вероватноћу да ће се неко на овакав корак одважити, а потом и остати истрајан у доказивању корупције и залагању за њено елиминисање.

Нове институције, ма колико биле предмет опструкције и осниване под притиском споља, пре свега од стране Европске уније, али и других међународних актера, унеле су

нову енергију у систем и постале реална претња за играче који су у коруптивним аранжманима. Међутим, њихови капацитети су још увек недовољни да самостално озбиљније нагризу корупцијско ткиво.

Зато ванредно важну појаву у борби против корупције, посебно у области јавних финансија представља низ организација цивилног друштва које су претходних неколико година изградиле капацитете да се ухвате у коштац са корупцијом. Ова појава показала се важном из више разлога. Организације цивилног друштва које су активне у праћењу јавних финансија независне су од државе и политичких партија које су главни генератори корупције. Ово им даје релативно комотну позицију да не морају да воде рачуна да се својим активностима не замере коалиционим партнерима, спонзорима или другим играчима који би могли да претрпе санкцију због учешћа у корупцији. Надаље, организације цивилног друштва су континуирано у претходних десетак година развијале своје капацитете како би могле компетентно да се ухвате у коштац са начинима трошења јавних средстава, а ова знања се данас шире неслућеном прогресијом међу организацијама стварајући простор за контролу употребе јавних средстава у најразличитијим областима. Поред тога ОЦД су обично посвећене истраживању случајева корупције на начин на који, због ограничених ресурса и обима посла, контролне институције ретко могу бити.

Организације цивилног друштва унеле су у надзор јавних финансија и методе, знања и вештине иначе својствене цивилном сектору: отварање дијалога о важним темама, израду предлога практичних политика и модела прописа, те њихово заговарање пред институцијама и у јавности и деловање у коалицијама што им с једне стране пружа заштиту од прогона, а са друге стране јача заговарачку позицију. Ипак, међу организацијама цивилног друштва активним у надзору трошења јавних средстава или сасвим конкретно јавних набавки упадљиво недостају коморе и професионална удружења. Укључивање ових актера у надзор јавних набавки у секторима којима се баве донело би нови квалитет и обезбедило дубље увиде и, још важније, континуитет у грађанском надзору јавних набавки у овим секторима који професионалне антикорупцијске организације тешко могу да обезбеде самостално. •

Јавне набавке у сектору безбедности

МАРКО МИЛОШЕВИЋ И МАРКО САВКОВИЋ[1]

Фото: Медија центар

Актери сектора безбедности у Србији велики су „потрошачи“ буџета Републике. У 2010. години, два Министарства – одбране и унутрашњих послова – уговорила су само набавки добара и услуга у укупној вредности већој од 6,5 милијарди динара (приближно 65 милиона евра). Посреди је пристојна сума новца, али и не тако велика ако се прихвати процена директора Управе за јавне набавке (УЈН) да више од 12,000 наручилаца, колико их у систему јавних набавки Србије има, годишње потроши више од 4 милијарде евра. Више од саме цифре, забрињава недостатак независних увида у начине на које институције сектора безбедности Србије троше буџетска средства која су им поверена. Као што нису довољно обавештени о другим активностима државне управе, грађани Србије мало знају о пракси јавних набавки.

Притом, особеност актера у сектору безбедности је да су поједине набавке које врше такве природе, да би сазнање јавности о њиховом предмету угрозило безбедност грађана и државе. У бројним законима, укључујући и наш Закон о јавним набавкама (ЗЈН) из 2009. године, овакве набавке назване су „поверљивим“ и јасно одвојене од јавних набавки.

Зато ћемо у тексту који следи покушати да одговоримо на питања, пре свега, зашто је транспарентност набавки важна; затим, које су то институције контроле и надзора; потом, понудићемо један увид у праксу јавних набавки актера у сектору безбедности Србије са посебним освртом на поверљиве набавке и на крају, размотрити могућности за ефективан мониторинг.

Зашто је транспарентност јавних набавки у сектору безбедности Србије важна?

Само је један носилац јавне функције у протеклих десет година био приморан да напусти јавну функцију на челу актера сектора безбедности зато што је постојала сумња да је злоупотребио буџетом поверена средства. Притом, Првослав Давинић је напустио место министра одбране не зато што је против њега покренут судски поступак, већ зато што је остао без подршке председника странке чији је кандидат био. Он је тек 2007, две године по напуштању функције, оптужен да је учествовао у склапању штетног уговора вредног 300 милиона евра за набавку војне опреме од фирме „Миле Драгић“.

Давинићев наводни „грех“ заправо је најчешћи прекршај у поступку јавне набавке: да се набавља нешто што није неопходно, у поступку који није транспарентан, где нема слободног надметања и из кога је јавност потпуно искључена. За потребе Војске Србије (ВС), која је 2005. бројала 28,000 припадника, уговорено је ни мање ни више него по 60,000 комада панцира и шлемова. Проблем не лежи само у чињеници да је набавка била прекомерна. Кевлар, материјал од кога се шлемови и панцири производе, има свој рок трајања који истиче. Самим тим није било јасно шта са вишком који преостане. У стратегијско-доктринарним документима

1 Истраживачи Београдског центра за безбедносну политику, www.ccmr-bg.org.

који су у тренутку уговарања посла били на снази, није била најављена употреба неких нових, предимензионираних оружаних снага. Уосталом, војска је располагала одређеним бројем шлемова и панцира који се могу употребити.

Готово паралелно са афером која је у јавности стекла назив „Панцир“, Давинић је потписао уговор са израелском компанијом „Имиџсат“ о изнајмљивању сателита за потребе осматрања простора Косова и Метохије. Уговор је потписан уз посредовање фирме са девичанских острва „Камира крик корпорејшн“ на начин којим је примена Закона о јавним набавкама (ЗЈН) потпуно искључена. Сателит по коме је афера названа никада није коришћен, али је израелски партнер, сходно одредбама уговора, одлучио да наплати своје услуге. Након одлуке међународне арбитраже и преговора о поравнању, договорено је да Србија плати 27,85 милиона евра израелској компанији. Овим договором је уједно предвиђено да Србија од ње добије на поклон 500 сателитских снимака терена који су „од интереса за земљу“ и три дирижабла, односно беспилотна балона за осматрање. Стварна употребна вредност ових добара остаје упитна.

Давинићеви „случајеви“ су само један показатељ стварних домета контроле јавности над доносиоцима одлука у периоду пре 2005. године. Руководство Министарства унутрашњих послова (МУП) нашло се „на тапету“ јавности још у време мандата Душана Михајловића и то због сада већ чувене набавке упаљача за припаднике МУП. Тендер покренут са циљем набавке униформи, капа и опреме за полицијске службенике поништен је након што је постало јасно да су у плану и сувенири у виду „Зипо“ упаљача и швајцарских ножића. Овај немили догађај није утицао на каријеру министра, који је позицију напустио заједно са остатком кабинета, по окончању превремених избора 2004. године.

У пракси, транспарентан буџет је предуслов да јавна средства буду распоређена за јасно дефинисане приоритете, затим, води њиховој одговорној потрошњи. Међутим, уколико је процес буџетирања одвојен од процеса формулисања политике, односно, ако није успостављен систем у коме је могућа доследна и ефикасна контрола трошења, не може бити говора о транспарентности. Последично прети ризик да учинак актера у сектору безбедности буде умањен. Брана томе јесте право грађана да приступају кључним информацијама о фискалним активностима државе. На тај начин расте квалитет контроле над влашћу и јача одговорност Владе према грађанима.

Ко и како контролише и надзире на који начин актери сектора безбедности управљају јавним финансијама?

Текст ЗЈН је од тренутка усвајања критикован због тога што садржи велики број изузетака од примене (чл. 7). Ми ипак, сматрамо да је највећи недостатак законског оквира чињеница да није предвиђена обавеза актера да обавести – било Управу за јавне набавке (УЈН) или неко друго тело – да ли је набавка уопште реализована. На овај начин је у многоме обесмишљена ефикасна контрола и надзор.

За предмет нашег рада је посебно важно то да се ЗЈН не примењује ни на тзв. поверљиве набавке. Свака набавка коју актер у сектору безбедности прогласи поверљивом остаће тако искључиво предметом извршне контроле. Добра која се под плаштом поверљивости могу набавити притом су бројна. До листе средстава посебне намене долазимо прегледом Уредбе о покретним стварима за посебне намене („Службени гласник РС“, бр. 29/2005) коју примењује Министарство одбране (МО), Уредбе о средствима посебне намене („Службени гласник РС“, бр. 82/2008) коју примењује МУП и Уредбе о одређивању средстава за посебне намене за потребе Безбедносно-информативне агенције (БИА) („Службени гласник РС“, бр. 21/2009). Она укључује оружја и системе наоружања, телекомуникациону опрему, балистичку опрему, заштитну опрему и средства транспорта.

Највећи део набавки које реализују актери у сектору безбедности ипак се води кроз поступке који су конкурентни, односно отворени. У том смислу је обавеза редовног

извештавања УЈН можда и најзначајнији контролни механизам. Наиме, као и сви други корисници буџета, актери сектора безбедности обавезни су да четири пута у току године доставе извештај УЈН о набавкама које су уговорили. Извештај мора да садржи информације о томе која процедура набавке је спроведена (отворена или не), затим, шта је био предмет набавке, колика је била њена вредност, који понуђач је изабран, са колико њих се преговарало и најзад, када је наручилац објавио позив. Посебно се мора приказати колико је поступака обустављено и због чега (ЗЈН, чл. 94). На основу извештаја пристиглих од наручилаца УЈН припрема свој годишњи извештај (ЗЈН, чл. 96).

Значајна карактеристика система јавних набавки у Србији је да се наводна „хитност“ често користи као оправдање за вођење скраћеног поступка који је недовољно транспарентан. Ипак је и у таквом случају актер обавезан да у року од три дана пошаље УЈН извештај у коме објашњава зашто се определио за такву процедуру. О овоме УЈН обавештава како буџетску инспекцију, тако и Државну ревизорску институцију (ДРИ).

Посебан индиректан механизам надзора над јавним набавкама актера у сектору безбедности Србије садржи се у праву понуђача да се обрати Комисији у другом степену. Он то чини ако сматра да су његова права повређена неправичним поступањем наручиоца. Комисија располаже правом да обустави поступак набавке, све док не одлучи хоће ли жалбу другог понуђача уважити или не (ЗЈН, чл. 108). У случају да Комисија жалбу одбије, понуђач и даље може покренути управни спор. Још један „специјалитет“ понуђача у Србији је да се на жалбу одлуче само да би конкуренцији „упропастили“ посао.

Обавеза актера да на Порталу јавних набавки (ПЈН) објави позив, одлуку о избору понуђача и обавештење о закљученом уговору јесте још један индиректан механизам контроле и надзора. На страну што многи наручиоци ово не чине; бројни су примери да се одлука о избору најбољег понуђача постави истовремено са обавештењем о закљученом уговору, што је у супротности са ЗЈН. Притом актери не постављају на своје „профиле“ одлуке другостепене Комисије.

УЈН најзад не објављује „црну листу“ корумпираних компанија као испомоћ актерима. Тиме су понуђачи слободни да наставе са надметањем за уносне уговоре, чак и ако постоји основана сумња да су раније прекршили ЗЈН.

Које су претпоставке да ДРИ почне активно да контролише поверљиве набавке?

Као независни државни орган, ДРИ би се могла бавити важним проблемима планирања и реализације уговора о јавним набавкама. ДРИ би уговорима прилазила посматрајући пре свега сврсисходност и оправданост набавке што је задатак сродних институција у другим земљама. Уједно, ДРИ је потенцијално једина институција која би могла да изврши надзор над поверљивим набавкама, будући да је Закон о ДРИ дозволио овој институцији да улази у сваки документ без обзира на степен тајности.

Ипак, контролна улога ДРИ је ограничена са неколико фактора. Она дуго није располагала потребним материјалним и људским

ресурсима. Крајем 2010. у радном односу је ДРИ имала 34 ревизора и 90 других запослених у 16 канцеларија. Додатни простор ДРИ неће добити пре 2012, будући да средства ове године нису предвиђена. Отуда можда и не изненађује да све до почетка 2011. године ДРИ није извршила контролу ниједног актера сектора безбедности.

Улога коју би ДРИ требала да врши скопчана је са потребом да Народна Скупштина почне редовно разматрати извештаје коју ова институција шаље. Ипак, чак и када НСРС размотри извештај, не постоји обавеза Одбора за финансије да по том извештају поступи. Ревизор може да поднесе тужбу, али ту наступа добро познат проблем неефикасности судства. Упитна је, барем донедавно била и стручност којом је ДРИ располагала у својој ревизији начина управљања јавним финансијама актера у сектору безбедности. У једној изјави председник Савета ДРИ се пожалио да нема стручњаке који би вршили контролу над сектором безбедности. Тек недавно је, према нашим сазнањима, у ДРИ примљен бивши припадник ВБА. Добро познату потешкоћу у регрутовању кадра представља и сразмерно мала мотивисаност, будући да потенцијални државни ревизори своју стручност могу боље да наплате у приватном сектору.

Треба рећи да су одређени формални кораци предузети. ДРИ је слала препоруке у МО и МУП чији је циљ био да се систем ревизије на снази у датом министарству усклади са најбољом праксом.

Како могу грађани извршити увид у праксу актера у сектору безбедности?

Ако је судити по примени одредби Закона о слободном приступу информацијама, свест грађана о њиховом праву да приступају информацијама о фискалним активностима државе расте. Тако на пример МУП на годишњем нивоу добија између 200 и 300 захтева грађана, а најчешћа питања објављује у Информатору, који је последњи пут ажуриран у августу 2011. године. Статистика о захтевима за приступом информацијама од јавног значаја се у пракси МУП води тек од 2009. године, када је забележено 4 захтева за информацијом у вези са трошењем буџета. У првој половини 2010. године МУП је пристигао један захтев који је, према одговору пристиглом 27. октобра 2010, „у фази решавања“. Поређења ради, БИА годишње прими око двадесетак упита грађана. Грађани су тако свега четири пута у периоду од 2006. до 2010. године и три пута у 2010. години подносили захтев за слободан приступ информацијама од јавног значаја о буџету и финансијама у поседу БИА.

Институције сектора безбедности дужне су да грађанима одговоре на упит, а уколико тај захтев одбију, Повереник има право провере основаности ускраћења приступа информацији од јавног значаја. Број жалби Поверенику опада из године у годину што сведочи о доброј пракси институција, а најчешћи разлози одбијања јесу позивање на тајност информације. С друге стране, тај аргумент најчешће није валидан, већ се политика тајности користи за покривање лоше праксе и злоупотребе службеног положаја. У оваквим случајевима Повереник издаје решење да се информација обезбеди лицу које ју је тражило. Уколико институција пропусти да то уради, Повереник има могућност да наплати казну од 200 000 динара. До сада је свега неколико таквих казни наплаћено, а једна институција је чак и по плаћеној казни одбила да изврши решење.

Грађани могу остварити увид у податке о јавним набавкама и кроз Информаторе институција. Обавезна поглавља су и она која садрже податке о буџету и о јавним набавкама. Актери у сектору безбедности Србије се нису баш држали ове праксе, али од 2010. године МУП и БИА објављују Информаторе са потребним садржајем, док и МО даје податке о јавним набавкама, буџету и донацијама. БИА са друге стране ипак даје само укупан износ новца утрошен на поверљиве набавке, док МУП има један од најдетаљнијих прегледа буџета. МО износи податке и о укупном буџету издвојеном за потребе ВОА и ВБА, али без објашњења на шта је новац утрошен, правдајући такву одлуку потребом поверљивости.

Шта сазнајемо из праксе актера у погледу управљања јавним набавкама?

Судећи по истраживању јавног мњења „Јавност Србије о безбедности“, које је Београдски центар за безбедносну политику (БЦБП) спровео у априлу и мају 2011, скоро 30% грађана Србије сматра да има корупције у војсци, док 13% грађана полицији замера да је корумпирана. По томе би се могло закључити да је време великих афера попут „Сателита“ и „Панцира“ иза нас.

Ипак, „ђаво је у детаљима“, па тако пажњу треба обратити на набавке мале вредности и на поверљиве набавке. Да ли је набавка послужила сврси или не остаје проблем. Полицијски синдикати протествују због недостатка униформи и обуће која им следује сваке четврте године. Од доношења новог Закона о безбедности у саобраћају, обавеза уградње зимских гума важила је за све грађане без разлике, али се десило да МУП није опремио сва своја возила, што је за резултат имало саобраћајну несрећу у којој су два полицајца повређена а возило оштећено. Па опет, прегледом Информатора МУП, наилазимо на одређене суме које су издвојене за униформе, као и куповину зимских гума! Дакле, остваривањем ове врсте увида, грађани лако могу да поставе питање зашто нечег нема.

Да је преко потребно да УЈН почне контролисати праксу набавки мале вредности читамо из извештаја актера сектора безбедности. У 2010. години, БИА је чак пет пута више прибегавала набавци мале вредности, док су МО и МУП то чинили и до десет пута више у односу на набавке велике вредности. Да је могуће поступати другачије сведочи пракса Пореске управе, која је од 2006. до 2010. године само 18 пута добра купила путем набавке мале вредности, у односу на чак 999 случајева набавке велике вредности која је по природи процедуре транспарентнија. Посебно забрињава то да се набавке мале вредности користе и како би се прибавила средства посебне намене. МУП је у првих шест месеци 2010. године закључио 25 таквих уговора.

Иза тајности се не мора увек крити намера да се изврши нека злоупотреба, већ може бити посреди жеља да се ствари ураде на једноставнији начин мање формалним процедурама. Међутим, како је приметио Немања Ненадић, „потребни су месеци да се од појединих органа сазна макар и укупна вредност поверљивих набавки у току једне календарске године“, док „расходи нису подвргнути делотворној спољној контроли“ [...] у контексту обележеном „озбиљним аферама због набавке непотребних роба и услуга управо за органе који се баве поверљивим пословима“.

Проблем недостатка стручности у надзору огледа се и у мањку воље да се врши процена сврсисходности јавне набавке. Пример полицијског синдиката је такође илустративан. У једном временском периоду МУП је вршио честе набавке батерија, између осталог и за потребе фотографа који су сликали место злочина или саобраћајне прекршаје. Иако су на тендеру имале најбољу цену, батерије нису одговарале гарантованим стандардима, па се често дешавало да се потроше након свега неколико учињених фотографија са блицем. Упозорење фотографа дуже време није прослеђено даље. Батерије су притом само једна од честих ставки потрошног материјала, где се може пуно зарадити, али и уштедети. Све и да је овај пример илустративан, не можемо га са поузданошћу прихватити, зато што ДРИ није вршила ревизију финансијских књига МУП.

Са друге стране, један новоусвојени механизам може бити од помоћи. Ради се о Правилнику о заштити узбуњивача. Успешна успостава овог института омогућила би ревизору и другим контролним телима увид у „инсајдерске“ информације државних службеника који пријављују прекршаје у својој организацији. Ипак, овај институт тек треба да заживи; и у развијеним земљама резултати његове примене нису увек добри. Проблем у пракси сектора безбедности у Србији јесте у томе што актери располажу овлашћењима потребним да се информације класификују различитим степенима тајности због заштите одређених државних интереса. Тако се могу прикрити и злоупотребе. С друге стране, институт узбуњивача тек треба да заживи да би почео са ефикасном применом у целој државној управи. Мотивисати некога у сектору безбедности да се суочи и са казнама тежим од губитка посла (каква може бити перспектива неког ко је осумњичен за издају?) биће тешко без разрађених института и процедура. До тада, заинтересовани грађани могу само да наставе да читају по интернет форумима „сведочанства“ људи „из система“ који се жале због пропуста и злоупотреба у служби. Таквих примера је доста, али није их још увек могуће проверити, те их нећемо ни помињати на овом месту.

Скорији пример где су добра купљена у поступку који је без јасног разлога проглашен поверљивим јесте набавка 90 мотоцикала за потребе Управе саобраћајне полиције МУП. Мотоцикли произвођача „сузуки“, „априлија“ и „мото гуци“ плаћени су 102,6 милиона динара (приближно милион евра), новцем који је прикупљен путем наплате казни за прекршаје у саобраћају. Начелник Управе, Драгиша Симић, потврдио је да су мотори купљени путем поверљиве набавке, како је њихова намена „пратња дипломата и страних делегација“, односно „контрола саобраћаја и пресретање несавесних возача“.

Стручна јавност у Србији набавку је испратила са негодовањем, док су у мањини остали они који су тврдили да је набавка оправдана због застарелости возног парка. Представници Независног полицијског синдиката Србије нису оспорили законитост набавке, него су истакли како је она извршена у години „економске кризе [...] у којој се поверење грађана у полицију постепено враћа“. У њиховом саопштењу се даље каже како ће „уместо топлих зимских јакни, ципела и униформи, припадници полиције (и) поред овогодишње набавке 100 аутомобила марке голф 6 (о којој у јавности није било ни речи, прим. аут.), бити богатији за још један возни парк, овога пута у мото варијанти“, и даље, „до тада, у аутомобилима без грејања, поцепаних униформи и излизаних јакни, припадници ће уз цвокотање [...] контролисати возаче и возила на путу, како би се можда још неком поверљивом набавком набавила средства за још које возило“.

Утисак посматрача је да је у сектору безбедности више тајни, а мање контроле. Без судског епилога, политички мотивисана, контрола која се води по страницама дневне штампе не оставља за собом валидну праксу према којој институције треба да функционишу.

С друге стране, контролна тела, ограничена недовољним ресурсима (ДРИ) и надлежностима (УЈН), слабо се дотичу праксе актера сектора безбедности. Ако је судити по утиску стеченом на основу њихове активности спрам других државних актера, и њихов капитал лежи у харизми челних људи. Ако се персонални управљачки састав измени, постаће упитна и њихова функционалност, а самим тим и институционална пракса. Досадашња изузетост сектора безбедности контроле може само уљуљкати већ постојећи елитни положај, који се правда „вишим државним интересима“. Ипак, позитивно је то да су обавезе из Закона о слободном приступу информацијама почеле да се примењују и спрам транспарентности поступања у јавним набавкама. ●

Цивилно друштво и борба против корупције у Србији

ЈАСНА ФИЛИПОВИЋ
ЦЕНТАР ЗА РАЗВОЈ НЕПРОФИТНОГ СЕКТОРА

Без обзира колико широко схватамо сам термин „цивилно друштво“ или невладине организације, убрајајући ту и борце за људска права и најразличитија струковна удружења и синдикате, али и културно уметничка друштва, ловце, риболовце, све верске заједнице и најразличитије врсте спортских организација, ипак огромни потенцијал Србије јесу управо те хетерогене скупине индивидуа које су се удружиле ради остварења неких заједничких циљева и због промоције (и заштите) неких заједничких вредности. А борба против корупције јесте један такав циљ и јесте вредност коју треба промовисати.

Ипак, најмањи број невладиних организација се бави овом темом. То није случај само у Србији и државама Западног Балкана, већ и у земљама ЕУ. Разлози су бројни – балканске државе, као и државе ЕУ, имају различите правне системе, различите системе финансијске контроле, перцепција корупције је различита од земље до земље, а корупцијом се баве независне државне институције. Стога се чини да можда и нема много разлога да се и организације цивилног друштва (у даљем тексту ОЦД) баве овим проблемом. Али ствари се могу посматрати и сасвим другачије.

С једне стране, између самих ОЦД постоји конкуренција услед великог броја организација и ограничених средстава за финансирање њиховог рада. С друге стране, није баш за очекивати да ће држава радо финансирати оне организације које се баве мониторингом рада њених органа. Своје пројекте и активности невладине организације најчешће конципирају на основу конкурса донатора у којима се готово никада не налази програм чији је приоритет борба против корупције. Најчешће се ова врста активности сврстава под „добро управљање“ и то не као главни циљ, већ као једна од бројних компоненти које чине „добро управљање“. То нам, с друге стране, пружа слику о томе колико и сами донатори немају поверења у допринос ОЦД у борби против корупције. Прихватљивије је веровати да је неповерење у ОЦД разлог одсуства антикорупцијских програма, него ићи на онај вероватнији разлог, а то је да креатори чувених *call for proposals* немају представу о томе како би се неке ОЦД могле ухватити у коштац са тако комплексним проблемом као што је корупција. Ипак је лакше (а и корисније) позвати ОЦД на сарадњу са локалним властима и на грађење партнерстава, него их подстицати да „дувају у пиштаљку“ и „таласају“ у ионако погубљеној и вредносно дезоријентисаној јавности. Донекле је изузетак конкурс ЕУ који се односи искључиво на регион, а не на појединачне државе – обавезно је учешће минимум 3 балканске и једне од земаља чланица ЕУ, мада борба против корупције ни ту није једина тема, већ чини тројство са борбом против трговине људима и против организованог криминала.

Фото: Медија центар

Некако се стиче утисак да корупција, упркос чињеници да је евидентирана као горући друштвени проблем, коме се, нарочито у предизборним кампањама, придаје посебна пажња, ипак остаје по страни када је реч

о ангажовању невладиних организација и уопште организација цивилног друштва у које спадају и разна струковна удружења попут, на пример, Друштва судија Србије. Осим *Коалиције за надзор јавних финансија* и организације *Транспарентност Србија*, мали број уско специјализованих ОЦД бави се на систематски начин проблемом корупције у Србији. Тако се, на пример, НВО *Доктори против корупције* залажу за разоткривање случајева корупције и њено смањење у здравству, док *Пиштаљка* – организација коју су основали новинари – настоји да корупцију стави у фокус јавности и отворено и аргументовано покрене дебату о њеним погубним последицама и још увек слабим мерама заштите. Једна од важних активности ове организације је и борба за доношење закона о заштити узбуњивача или „дувача у пиштаљку“ како се колоквијално називају људи који изнутра, из институција у којима раде, разоткривају коруптивне радње зарад заштите јавног интереса и износе их у јавност ризикујући свој посао, положај и безбедност.

С друге стране, обрачун са корупцијом се помиње и обећава у медијима, корупција се помиње као претња ЕУ интеграцијама, као наслеђе из прошлих режима, као део менталитета (посебно када се говори о тзв. „ендемској“ корупцији), али епилог, нарочито када су у питању велике корупционашке афере, углавном изостаје.

Ако би се сада покушали да извучемо неке опште закључке на тему „*Цивилно друштво и борба против корупције у Србији*“, морали би да се осврнемо на три кључне компоненте које их дефинишу, а то су: однос државе према цивилном друштву, законски оквир којим је регулисано финансирање НВО у Србији, те слаба перцепција значаја борбе против корупције, како у јавности, тако и у државним структурама на свим нивоима власти.

Однос државе према цивилном друштву и потенцијални извори корупције

Један од темеља организоване и системске корупције – сукоб интереса, присутан је у финансирању организација цивилног друштва у Србији још од најранијих почетака који сежу далеко пре демократских промена 2000. године. Најпознатији пример таквог „уобичајеног“ сукоба интереса може се видети у финансирању спортских организација где је, још у време старе Југославије било „нормално“ да чланови нпр. Савезног извршног већа, или партијски челници република и покрајна буду на руководећим положајима у управним одборима спортских клубова, нарочито фудбалских. Ова пракса се није битно изменила ни данас. За спорт и око спорта се тада, као и сада, издвајало, а потом и обртало много новца који је веома мало био видљив у јавности. А ако се питамо зашто говорећи о цивилном друштву говоримо баш о спорту, треба се подсетити да су спортске организације највећи групни добитник буџетских средстава у оквиру линије назване „дотације невладиним организацијама“, као што је највећи појединачни добитник у оквиру исте те буџетске линије

Српска православна црква. Заједно са политичким странкама, спортска удружења и верске организације чине преко 70% укупно издвојених средстава за финансирање цивилног друштва. Како се „дотације невладиним организацијама“ налазе не само у републичком, већ и у покрајинском буџету, као и буџетима градова и општина, вреди напоменути да је у 2009. години из ове буџетске линије укупно издвојено преко 90 милиона евра.

Неједнак приступ и нетранспарентна додела буџетских средстава невладиним организацијама, доводи организације, политичаре и медије у незгодан и неравноправан положај који као последицу има одсуство јавне контроле над одлучивањем и радом јавног сектора. Тако раније поменута *јавност*, која је препозната као кључни коректив, постаје најмање изгледна будућност за борбу против корупције.

Још један извор репродукције корупције односи се на праксу додељивања средстава из буџета организацијама цивилног друштва изван конкурса, без захтева и потпуно изван планираног износа средстава намењених за „дотације за НВО“. Након што су средства на основу резултата конкурса распоређена, јављају се притисци да се обезбеде средства за суфинансирање или финансирање нових, потпуно непланираних пројеката и програма. Истовремено, у извршавању буџета долази до расхода које из разних разлога није могуће евидентирати на класификацијама којима припадају, па је најједноставније сместити их на „остале расходе“ и то у „дотације невладиним организацијама“. Да ли су то заиста невладине организације, због чега се накнадно финансирају изван конкурса, ко је дао налог и шта је основ за такво финансирање, углавном није могуће или бар није лако сазнати. Оваква прерасподела средстава, која се дешава на свим нивоима власти, увек је добра подлога за корупцију.

За илустрацију оваквог додељивања средстава може послужити пример Министарства за инфраструктуру. У образложењу предлога Закона о буџету Републике Србије за 2010. годину наведено је да: „У оквиру средстава за текуће издатке опредељују се и средства за отварање економских класификација 481 – дотације невладиним организацијама и 483 – новчане казне и пенали по решењу судова, а у оквиру економске класификације 482 – порези, обавезне таксе и казне средства се опредељују за потребе регистрације возила.“

У извршењу буџета, видимо да су средства у износу од 1.852.212,43 динара утрошена за дотације верским заједницама (конто 481931) а исплаћена на рачун „Банковић д.о.о. Грађевинско привредно друштво“.

Представљајући резултате анализе правног основа „дотација невладиним организацијама“ из буџета Републике Србије у 2010. години, Немања Ненадић је на конференцији за новинаре одржаној у мају 2011. у Београду истакао да средства са раздела Министарства за инфраструктуру распоређена за „дотације верским заједницама“ прво уопште нису била предвиђена у оригиналном буџету за ту сврху да би на крају била исплаћена чак не ни верској заједници, већ грађевинском предузећу! „Иако је у овом случају можда реч о плаћању радова који су извршени за потребе неке верске заједнице, то се не може по закону чинити на овај начин. Набавке радова се плаћају са буџетских ставки које су за то предвиђене, а не са ставки које су намењене дотацијама невладиним организацијама. Овакав вид плаћања отвара и питање да ли је у конкретном случају био спроведен поступак јавне набавке предвиђен Законом о јавним набавкама или је примењена нека друга процедура (нпр. избор понуђача од стране институције која је требало да прими дотацију)“.

Ово свакако није једини пример, нити једино министарство које је на овакав начин извршило плаћање са буџетске линије која се зове „дотације невладиним организацијама“.

Анализа је показала да је у Србији током 2010. године финансирање са економске класификације 481 – дотације невладиним организацијама имало исте проблематичне симптоме као и у ранијим годинама. Све досадашње иницијативе јавног заступања које је спровео Центар за развој непрофитног сектора у сарадњи са Коалицијом за надзор

јавних финансија имале су два јединствена циља:

1) већи степен транспарентности додељивања и трошења буџетских средстава из буџета Републике Србије, АП Војводине и локалних самоуправа намењених за „дотације невладиним организацијама“ и
2) приступ буџетским средствима под једнаким условима организацијама цивилног друштва (обавеза расписивања конкурса).

Ради остварења првог циља, предложена је диверзификација линије 481 којом би било омогућено раздвајање четири велике групе које се финансирају из линије 481 – „дотације невладиним организацијама“. Диверзификација линије 481 захтевала је раздвајање политичких партија, верских заједница и спортских савеза од „осталих НВО“ тако што би ове прве биле евидентиране у засебним линијама у буџету, а линија 481 остала само за НВО, односно удружења грађана.

На овај начин би се, поред транспарентности, добио и знатно јаснији увид у процедуре додељивања средстава као и могућност да се сазна какво је јавно добро тим средствима остварено. Заговарање диверзификације линије 481 започело је подношењем *Иницијативе за измену и допуну Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем* Министарству финансија јануара 2008. године.

Одговор Министарства финансија никада није стигао. Иницијатива за диверзификацију поново је упућена Министарству финансија априла 2010. године, али овог пута заједно са потписима 188 НВО које су подржале ову иницијативу.

Ради остварења другог циља, предложено је да, макар у контном плану, буду раздвојене оне организације које су формирали грађани и које се темеље на слободи удруживања и зову се невладине организације јер то и јесу, од оних које је основала држава, које се редовно финансирају из буџета, и које ни по ком основу нису и не могу бити сврстане у невладине организације.

Како је систематским мониторингом линије 481 – „дотације невладиним организацијама“ већ установљено да се средства троше и за намене које се по опису или по примаоцу не уклапају у обим корисника и намене дефинисане овим контом и одговарајућим прописима, следећи корак у унапређењу транспарентности коришћења средстава била је анализа оних издвајања која ни по ком основу не припадају овој буџетској линији.

Анализа је прво извршена на подацима за 167 градова и општина за 2009. годину, а у току је анализа за 2010. годину. Утврђене су три врсте трошкова који не би требало да буду финансирани са линије 481 – дотације невладиним организацијама:

(1) Прималац је организација која није НВО

Основни критеријум за издвајање онога „што не треба“ да буде у конту 481 је изведен из самог назива – Дотације невладиним организацијама. Закон о удружењима дефинише удружење као: *„добровољну и невладину недобитну организацију засновану на слободи удруживања више физичких или правних лица, основану ради остваривања и унапређења одређеног заједничког или општег циља и интереса, који нису забрањени Уставом или законом“*.

У складу са тим, корисник средстава са линије 481 не би требало да буде организација чији је оснивач држава (било којег нивоа власти) или добитна организација (предузеће, предузетник).

У оквиру организација које нису НВО, посебно су издвојене:

- Привредне организације (ДОО, АД, предузетници...);
- Индиректни корисници буџета и други државни органи (месне заједнице, школе, факултети, здравствене институције, институције културе, трговински суд, правобранилаштво, Национална служба за запошљавање, Центар за социјални рад...);
- Јавна предузећа.

Укупан износ средстава уплаћених из локалних буџета организацијама које нису НВО у 2009. години износио је 298.167.103,14 динара.

(2) Прималац је физичко лице

Из претходно цитираног члана Закона сасвим је јасно да физичка лица нису организације, па самим тим исплате физичким лицима не би требало вршити са конта 481 – дотације невладиним организацијама. Физичким лицима је у 2009. год. укупно исплаћено 1.948.709,42 динара из буџета градова и општина.

(3) Погрешна намена средстава

У овој групи су класификована средства за која постоје посебна конта, на пример: трошкови канцеларијског материјала, комуналних услуга, струје, горива, текуће оправке и одржавања, плаћање по судским решењима и друга. Плаћањем ових трошкова и са других позиција нарушава интегритет буџетског система, обзиром да се кроз агрегацију трошкова добијају погрешни и неупоредиви подаци. Укупан износ оваквих плаћања је 15.729.120,70 динара.

Износ који „није требало“ исплатити са конта 481 намењеног невладиним организацијама само на нивоу градова и општина (без буџета Републике) износи 315.844.933,26 динара.

И на крају, можемо се питати и да ли је оваква ситуација, на неки начин, индикатор демократичности нашег друштва. Наиме, један од основних демократских принципа – подела власти између законодавне и извршне – угрожен је на овај начин. Простије речено, у само једној буџетској линији имамо ненаменско трошење средстава и дерогирање воље Скупштине од стране извршне власти у износу од 315.844.933,26 динара.

Можда се овако закључивање чини претераним на основу износа средстава о којем се ради, али буџетска дисциплина, транспарентност управљања јавним финансијама, поштовање закона и фискална одговорност чине темељ добре управе, и нису дељиви по контима. Можемо са правом поставити питање шта ли се онда догађа на осталим позицијама буџета где су у питању знатно већа средства и дугорочнији ефекти.

Законски оквир којим је регулисано финансирање ОЦД у Србији

Цивилно друштво или невладине организације у Србији су, као што је то већ речено, веома хетерогена група у коју спадају борачка удружења, Црвени крст, верске заједнице, спортска удружења, „остале непрофитне институције“, политичке странке, Савети националних мањина, организације особа са инвалидитетом, установе културе и организације које се баве културом, а ту су и заштитници људских права, организације за заштиту потрошача, еколошка удружења, женске мрежне организације, ловачка и риболовачка удружења итд. Шареноликост законског оквира комбинована са иначе шареноликим спектром удружења која чине цивилно друштво, уз одсуство процедура за финансирање (конкурси, јавне набавке..) и извештаја о оствареном учинку добитника средстава, отвара простор за злоупотребу по разним основама које је тешко пратити, а још теже доказати. У наставку је дато не-

колико примера различитих закона који су основ за финансирање ОЦД:

- Закон о Црвеном крсту Србије,
- Закон о спорту,
- Закон о црквама и верским заједницама,
- Закон о финансирању политичких странака,
- Закон о култури.

Једна од надлежности општине утврђена Законом о локалној самоуправи је да: „помаже развој различитих облика самопомоћи и солидарности са лицима са посебним потребама као и са лицима која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима и подстиче активности и пружа помоћ организацијама инвалида и другим социјално-хуманитарним организацијама на својој територији“.

Коначно Закон о удружењима од октобра 2009. уводи институцију конкурса као инструмента за „доделу“ средства „за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма које реализују удружења, а који су од јавног интереса.” Међутим, подзаконски акти нису донети ни две године након доношења овог закона, па је финансирање организација цивилног друштва и након ступања на снагу новог закона и даље арбитрарно, посебно на локалном нивоу.

Као што се може видети, обухватност и ширина правног основа за доделу средства за дотације НВО пружа могућност великом броју удружења да за реализацију својих програма или пројеката очекују или чак захтевају подршку из буџета. Отуд проблем финансирања НВО из буџета није ни мали, ни једноставан, али свакако да у широким одредницама закона и готово никаквој контроли извршења буџета постоји простор за корупцију. Утицај извршне власти на положај запослених у државним органима искључује сваку могућност успостављања ваљаног система интерне контроле која би зауставила извршавање налога који су у супротности са прописима. А то би, свакако, позитивно утицало и на смањење корупције.

Илустрације ради, ево неколико прилично чудних добитника „дотација невладиним организацијама“ из различитих општинских буџета у чијим смо описима нашли следеће ставке: адаптација пограничног прелаза; некомпромитовани интелектуалци; реконструкција гробнице на Новом гробљу; букет цвећа; поправка путне мреже; Ранко; изградња регионалне депоније; судска решења; текуће поправке зграда и објеката; компјутери за полицију; полицијска станица; израда спомен плоче поводом бомбардовања амбасаде НР Кине; италијански конзорцијум; зарада управног одбора.

Ако озбиљније погледамо ове примере, можемо закључити да је оправдана сумња како „дотације невладиним организацијама“ често представљају вентил који омогућава „надлежнима“ усмеравање средстава по сасвим арбитрарним критеријумима. Не мора увек бити у питању корупција, али је тешко пронаћи закон по којем би се могла оправдати оваква издвајања из буџета за нешто што нема ни додирне тачке са цивилним друштвом или невладиним организацијама, а исплаћено је из буџетске линије која се зове „дотације невладиним организацијама“.

Уочени проблеми се могу груписати на следећи начин:

1. *Нејасно је ко се све може финансирати као невладина организација из буџета.* Као што је раније истицано, појам „невладиних организација“ у буџету обухвата и оне организације које то нису у свакодневном смислу ове речи.
2. *Кроз „дотације невладиним организацијама“ финансирају се и активности које имају карактер набавки радова, добара и услуга или активности које имају карактер социјалних давања.* На овај начин се у неким случајевима неоправдано заобилази спровођење поступка јавне набавке која је уређена Законом о јавним набавкама.
3. *Средства са ове буџетске линије додељују се и приватним лицима и институцијама које ни по ком основу не могу бити финансирани као невладине*

организације. Подаци показују да се са овог буџетског раздела и даље исплаћују средства и индиректним корисницима буџета, привредним субјектима и појединцима.

Слаба перцепција штетности корупције у јавности

Као што је већ напоменуто, сама корупција јесте честа тема у медијима, нарочито велике афере, али њене штетне последице су ретко када главна тема. О корупцији се говори као о препреци процесу ЕУ интеграција, појави која може да угрози права грађана и умањи квалитет њиховог живота. А корупција, заправо, омогућавајући појединцима да вршећи државне функције прибављају личну корист, смањује могућност свим другим грађанима, а посебно социјално угроженим категоријама становништва, да остваре своја законом гарантована права.

Говорећи о штетности корупције, не треба испустити из вида једно важно поље које се најређе појављује у медијима, а које може бити ефикасан начин за борбу против корупције – довођење у везу корупције и људских права. То је покушај да се „измери“ штетност корупције у различитим областима живота и покаже како и колико корупција угрожава базична људска права. Основано је претпоставити да би на тај начин штетност корупције могла постати очигледна свима, лака за идентификовање и са великим потенцијалом да мобилише и медије и грађане и организације цивилног друштва да се заједничким снагама боре за боље и праведније друштво.

Тако на пример, корупција у пружању јавних услуга може проузроковати недовољно пружање услуге, умањити њен квалитет, повећати цену, расипати материјална средства, стварати фиктивне трошкове или једноставно, тражењем бесконачно много уверења која се плаћају, учинити службу недоступном за оне којима је највише потребна[1]. Иако стандарди који мере доступност, расположивост, прихватљивост и прилагодљивост чине срж економских, социјалних и културних права, иста методологија се може се применити и на друге области које су грађани Србије идентификовали као оне са високим нивоом корупције, попут здравства, судства или образовања.

Једна од бројних дефиниција корупције је да је корупција = монопол власти + дискреција – одговорност. Најделотворнији начин да се корупција смањи јесте да се обезбеди да програми, посебно социјални, буду прописно уређени и одговорни. Да би се одржао ниво одговорности, неопходно је да корисници оваквих програма, укључујући угрожену и маргинализовану популацију, буду консултовани и укључени у одлучивање о развоју, примени и надгледању ових програма. Уколико то не могу сами, уместо њих цео процес могу надгледати невладине организације, било оне које се баве борбом про-

1 Видети опширније у: *Корупција и људска права: успостављање везе* (превод с енглеског), Београд: Фонд за отворено друштво, 2010.

тив корупције, било оне које штите људска права. На тај начин би шира јавност имала непосредан увид у делотворност социјалних програма и прилику да изрази своје мишљење или реагује на уочене неправилности.

Како смо до сада покушавали да дефинишемо улогу и допринос невладиних организација у борби против корупције, остаје да видимо шта је држава урадила по истом питању.

Иако је Република Србија још 2004. године усвојила сет антикорупцијских закона, основала регулаторна тела за приступ информацијама од јавног значаја, праћење спровођења стратегије за борбу против корупције, јавних набавки, спречавања сукоба интереса, увела обавезу објављивања имовине свих носиоца јавних функција и уопште формирала тзв. четврту грану власти, корупција није смањена, нити је перцепција корупције битно измењена. Грађани и даље истичу висок ниво корупције у здравству, судству, полицији и образовању, а перцепција грађана Србије у великој мери одговара стварном стању ствари. Отуд и не чуди што је поверење грађана у државне институције и политичке странке веома ниско.

Велике корупционашке афере које пуне новинске ступце углавном су без епилога, тачније без правоснажне пресуде. С друге стране, независна регулаторна тела, почев од Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, преко Заштитника грађана и Државне ревизорске институције па до Агенције за борбу против корупције и даље раде са пола капацитета, па се стиче утисак да је после свих ових година и даље на делу тиха опструкција рада ових контролних тела од стране извршне власти. Како другачије објаснити да ни после више од пет година држава Србија није успела да обезбеди адекватан простор за све горенаведене институције и запосли онолико људи колико је било предвиђено систематизацијама радних места и колико је, на крају крајева, одобрила Народна скупштина усвајајући законе и именујући челнике свих ових институција.

У прилог овој „тихој опструкцији“ говори и недавно саопштење за јавност Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности издато 12.09.2011. године[2] у коме је Повереник оценио као потпуно непримерен начин на који је Министарство финансија припремило Предлог ребаланса буџета у делу који се односи на независне институције. Родољуб Шабић је рекао да „Министарство финансија уштеде планира без консултација, по непознатим субјективним критеријумима, па средства, уместо на позицијама на којима је то реално (нпр. са позиција плата будући да услед објективних околности Повереник ради са бројем сарадника који је знатно мањи од пројектованог и потребног) умањује на позицијама на којима су она потребна и неопходна за вршење елементарних функција Повереника – нпр. материјални трошкови за надзор над више хиљада субјеката на територији целе Србије.“ Повереник је саопштење завршио констатацијом да ће „пропусти материјално финансијске природе можда бити отклоњени, али тешко да могу бити отклоњени штетни ефекти поступка којим је Министарство финансија, свесно или не, потврдило да независност надзорних, регулаторних и контролних тела доживљава искључиво као фиктивну, козметичку.“

Упркос чињеници усвајања сета антикорупцијских закона и формираних независних контролних институција које су задужене за доступност информација, транспарентност буџетског процеса, сузбијање корупције и сукоба интереса, стиче се утисак да не постоји одлучно изражена политичка воља да се корупција систематски прати, санкционише и да јој се сужава простор у свим сегментима друштва.

Могућности и ограничења цивилног друштва у борби против корупције

Ограничавајући се само на један аспект борбе против корупције – онај који се тиче надзора над јавним финансијама – можемо закључити да ОЦД могу имати значајну улогу у процесу мониторинга и контроле

2 Саопштење за јавност, 12.09.2011. http://www.poverenik.org.rs/index.php/sr/saopstenja/1235-12-09-2011.html

трошења буџетских средстава. Основни предуслов за остварење те улоге је њихова независност од извршне власти и буџета, боља обученост, дугорочна подршка донатора и стварање ширих, секторски и проблемски специјализованих, коалиција НВО. У том погледу, илустративан је пример *Коалиције за надзор јавних финансија* као првог организованог покушаја да се на националном нивоу организације цивилног друштва посвете праћењу једног важног сегмента корупције – јавним набавкама. Ако активности Коалиције посматрамо као пример добре праксе, онда је за претпоставити да би тим путем могле поћи и друге организације које се баве различитим активностима и са различитим циљним групама. Тако бисмо могли имати коалицију за надзор буџетских издвајања за заштиту човекове околине, за инклузију Рома, за женска људска права и родну равноправност, за надзор средстава буџетског фонда за организације особа са инвалидитетом или коалицију за надзор буџета покрајине, града или општине.

Наравно, сви напори и активности ОЦД претпостављају постојање транспарентног буџета и одговорности у управљању јавним финансијама. Зато је, у намери да бар финансирање организација цивилног друштва учини што транспарентнијим, Центар за развој непрофитног сектора направио и поставио на сајту прву претраживу базу НВО финансираних из републичког буџета у периоду од 2008. до 2010. године[3]. Циљ креирања и постављања ове базе је да омогући представницима медија, невладиних организација, институција и свим заинтересованим грађанима Србије непосредан, транспарентан и директан увид ко су добитници буџетских средстава, какво је јавно добро остварено њиховим новцем и колико се савесно и одговорно управља јавним средствима.

Умрежавањем организација у коалиције и сарадњом различитих коалиција свакако би се побољшали укупни капацитети ОЦД за борбу против корупције. Коришћењем иновативних приступа, емпиријских истраживања и компаративне анализе података, кроз партнерство са регионалним организацијама цивилног друштва, ОЦД у Србији би могле да постану значајни актери у борби против корупције, доприносећи на тај начин и успешном процесу интеграције Србије у ЕУ. ●

3 Комплетна база са подацима о дотацијама за НВО на републичком нивоу налази се на адреси: http://www.crnps.org.rs/nvobudzet

Подршка грађевинској индустрији – државни подстицај корупције

КОАЛИЦИЈА ЗА НАДЗОР ЈАВНИХ ФИНАНСИЈА

Предлог закона о подстицању грађевинске индустрије Републике Србије у условима економске кризе усвојен је на седници Владе Републике Србије 17. јуна 2010. године и упућен Народној скупштини Републике Србије на усвајање по хитном поступку. Закон се већ 29. јуна 2010. године нашао на дневном реду Трећег ванредног заседања Народне скупштине Републике Србије у 2010. години, а усвојен је у Дану за гласање 01. јула 2010. године са 127 гласова „за“. Влада Републике Србије, 03. јула 2010. године, доноси Закључак којим се усваја Програм ванредне подршке грађевинској индустрији у условима светске економске кризе у 2010. години (у даљем тексту „Програм“), вредан око 180 милиона евра. Уредбу о критеријумима за одређивање понуђача који могу учествовати у реализацији пројеката прописаних Законом о подстицању грађевинске индустрије Републике Србије у условима економске кризе („Службени гласник РС“, бр. 50/2010, 5/2011) Влада Републике Србије усвојила је 21. јула 2010. године.

Шта предвиђа закон

Закон о подстицању грађевинске индустрије Републике Србије у условима економске кризе („Службени гласник РС“, бр. 45/10 – У даљем тексту „Закон о подстицању грађевинске индустрије“) предвиђа следеће:

- Пројекти чија се реализација финансира и реализује у складу са овим законом су пројекти који се односе на изградњу: школа и обданишта, болница и других здравствених установа, станова, аутопутева и других државних путева, спортских објеката, објеката за потребе обављања делатности из области културе, и других објеката од јавног значаја и објеката за које се утврђује јавни интерес, у складу са законом којим се уређује експропријација (члан 4);
- Влада, на предлог надлежних министарстава, односно надлежног органа јединице локалне самоуправе, утврђује пројекте за изградњу, реконструкцију, односно адаптацију, који се у целости или делимично финансирају из средстава буџета јединице локалне самоуправе, аутономне покрајине, односно Републике Србије, односно привредног друштва, односно другог правног лица чији оснивач је у целости јединица локалне самоуправе, аутономна покрајина, односно Република Србија (члан 3. став 1);
- У реализацији ових пројеката учествују грађевинска предузећа чије је седиште на територији Републике Србије, која имају одговарајуће искуство и референце и запошљавају значајан број радника, односно према својим технолошким капацитетима могу запослити значајан број радника, а према критеријумима који ће се утврдити посебним актом Владе (члан 3. став 2);
- При реализацији ових пројеката мора се користити домаћи грађевински материјал у учешћу најмање 70% од укупно потребног грађевинског материјала и уграђене опреме, уколико се опрема истог квалитета производи у Републици Србији, према предмеру и предрачуну из главног пројекта (члан 3. став 3);
- Влада утврђује услове и начин финансирања за сваки појединачни пројекат а за пројекте изградње станова Влада на предлог надлежног министарства

утврђује и најнижу и највишу цену за грађење објекта (члан 3. став 4);

- На поступак избора пројектанта, вршиоца техничке контроле, извођача радова, вршиоца стручног надзора, као и вршиоца техничког прегледа, односно за потребе пројектног финансирања за изградњу објеката, примењује се преговарачки поступак без објављивања јавног позива у складу са законом којим се уређују јавне набавке (члан 5. став 1);
- Захтев за заштиту права понуђача и јавног интереса не задржава даље активности наручиоца у поступку јавне набавке (члан 5. став 5);
- Локацијску, грађевинску и употребну дозволу, односно друге акте у складу са Законом о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09 и 81/09-исправка) за реализацију пројеката издаје орган одређен Законом о планирању и изградњи, а може је издати и министарство надлежно за послове грађевинарства, ако је за реализацију пројеката инвеститор или суинвеститор Република Србија или ако надлежни орган не изда наведене акте у законом прописаном року (члан 6);
- Реализација пројеката која је започета до дана ступања на снагу Закона о подстицању грађевинске индустрије, наставиће се по одредбама овог закона, ако ти пројекти испуњавају услове прописане овим законом. Листу пројеката који испуњавају услове утврђује Влада. Закон о подстицању грађевинске индустрије престаје да важи 31. децембра 2011. године (члан 7).

Како функционише Програм

Програм је намењен за све градове и општине које могу да конкуришу за изградњу и реконструкцију: станова (само изградњу), школа и обданишта, болница и здравстених установа, спортских објеката и институција културе. Циљ Програма, а и самог закона, је, према речима предлагача, заустављање пада грађевинске индустрије, покретање домаће грађевинске оперативе, помоћ домаћој индустрији грађевинског материјала, очување постојећих и отварање нових радних места у грађевинарству и подстицање развоја општина и градова.

Програм се финансира на следећи начин:

- Влада Републике Србије обезбеђује 10 % учешћа;
- Градови и општине из сопствених извора обезбеђују 10 % учешћа;
- Домаће пословне банке кредитирају 80% вредности инвестиционих пројеката.

Средства обезбеђена из кредита домаћих банака (80% вредности пројекта), отплаћују Република Србија и град, односно општина у односу 50%:50%, а Република Србија отплаћује кредит у целости у случају када се пројекти у потпуности реализују од стране Републике Србије.

Програм се спроводи на следећи начин:

- Министарство економије и регионалног развоја расписује јавни позив банкама за учешће у финансирању пројеката;
- Министарство животне средине и просторног планирања најпре прописује посебном уредбом критеријуме за градове и општине, као и за грађевинска предузећа која учествују у овом Програму а након тога објављује се јавни позив за подношење захтева за финансирање пројеката;
- Коначну листу пројеката, грађевинских предузећа која их реализују и банака које их финансирају утврђује Влада Републике Србије.

Средствима Програма управља Фонд за развој. Фонду се преносе средства Републике Србије, града, односно општине и средства банака.

Иницијатива за оцену уставности

Коалиција за надзор јавних финансија и Транспарентост Србија поднели су 07. јула 2010. године Иницијативу за покретање поступка за оцену уставности и законитости Закона о подстицању грађевинске индустрије и затражиле од Уставног суда Репу-

блике Србије да обустави примену закона до доношења коначне одлуке и донесе одлуку којом се овај закон проглашава неуставним и ставља ван правне снаге. Према мишљењу предлагача, одредбе овог закона у директној су супротности са Уставом Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 83/06), Законом о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр. 116/08), Споразумом о слободној трговини у централној Европи – ЦЕФТА 2006 („Службени гласник РС – Међународни уговори“, бр. 88 из 2007. године) и Споразумом о стабилизацији и придруживању („Службени гласник РС“, бр. 83/08). У Иницијативи се наводи да се Законом о подстицању грађевинске индустрије крше одредбе наведених докумената којима се обезбеђују транспарентност процедура, једнак правни положај свих понуђача и поштовање принципа конкуренције. Повреде се, како наводе предлагачи, састоје у следећем:

Члан 3. Закона о подстицању грађевинске индустрије у директној је супротности са:

1. Чланом 82. став 1. Устава Републике Србије који гласи:

   „Економско уређење у Републици Србији почива на тржишној привреди, отвореном и слободном тржишту, слободи предузетништва, самосталности привредних субјеката и равноправности приватне и других облика својине“.

2. Чланом 84. Устава Републике Србије који гласи:

   „Сви имају једнак правни положај на тржишту.

   Забрањени су акти којима се, супротно закону, ограничава слободна конкуренција, стварањем или злоупотребом монополског или доминантног положаја.

   Права стечена улагањем капитала на основу закона, не могу законом бити умањена.

   Страна лица изједначена су на тржишту са домаћим“.

Спорне одредбе су у директној супротности са основним начелима на којима почива економско уређење Републике Србије, а то су тржишна привреда, отворено и слободно тржиште, слобода предузетништва, једнак правни положај на тржишту. Поред тога што су наведене одредбе противуставне, оне су као и цео закон штетне и представљају отворен позив на корупцију.

3. Потврђеним Споразумом о слободној трговини у централној Европи – ЦЕФТА 2006 и потврђеним Споразумом о стабилизацији и придруживању што произилази из члана 16. и члана 194. Устава Републике Србије који гласе:

   „Спољна политика Републике Србије почива на општепризнатим принципима и правилима међународног права.

   Општеприхваћена правила међународног права и потврђени међународни уговори саставни су део правног поретка Републике Србије и непосредно се примењују. Потврђени међународни уговори морају бити у складу с Уставом“ (члан 16),

   „Закони и други општи акти донети у Републици Србији не смеју бити у супро-

тности са потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права“ (члан 194).

У поглављу VI Споразума о слободној трговини у централној Европи – ЦЕФТА 2006, чланом 34. дефинисано је да се Споразум примењује „на сваки закон, пропис, процедуру, или праксу који се тичу било какве набавке од стране централних, или нижих државних органа, или других релевантних установа“.

Чланом 35. истог споразума Србија се као једна од потписница Споразума обавезује:

- да ће се јавне набавке одвијати на транспарентан начин,
- да ће обезбедити једнак третман свим понуђачима других потписница Споразума и
- да ће јавне набавке бити засноване на принципима отворене и делотворне конкуренције.

Поред тога стране потписнице се обавезују да ће робама и понуђачима услуга других страна обезбедити третман који није ни мање повољан од третмана који имају домаћи производи, услуге и понуђачи.

Јасно је, дакле, да спорне одредбе Закона о подстицању грађевинске индустрије не могу стављати ван снаге одредбе Споразума о слободној трговини у централној Европи – ЦЕФТА 2006 и бити у супротности са актом више правне снаге.

Спорне одредбе Закона о подстицању грађевинске индустрије не могу стављати ван снаге ни одредбе потврђеног Споразума о стабилизацији и придруживању. Чланом 76. став 4. Споразума о стабилизацији и придруживању предвиђено је да ће привредним друштвима Заједнице која нису основана у Србији бити омогућен приступ поступцима за доделу јавних уговора у складу са нашим Законом о јавним набавкама, под условима не мање повољним од услова који се примењују на српска привредна друштва. Из наведеног јасно произилази супротност Закона о подстицању грађевинске индустрије и Споразума о стабилизацији и придруживању.

4. Чланом 9. став 1. Закона о јавним набавкама који гласи:

   „Наручилац не може да ограничи конкуренцију међу понуђачима, а посебно не може онемогућавати било којег понуђача да учествује у поступку јавне набавке неоправданом употребом преговарачког поступка, нити коришћењем дискриминаторских услова и критеријума“.

5. Чланом 11. Закона о јавним набавкама који гласи:

   „Наручилац је дужан да у свим фазама поступка јавне набавке обезбеди једнак положај свим понуђачима.

   Наручилац не може да одређује услове који би значили територијалну, предметну или личну дискриминацију међу понуђачима нити дискриминацију која би произлазила из класификације делатности коју обавља понуђач.

   Утврђивање порекла добара или услуга допуштено је у случајевима и за намене који су предвиђени посебним прописима.

   Наручилац не може да одбије понуде само због тога што понуђач има седиште у држави са којом Република Србија нема закључен споразум о једнаком третману домаћих и страних понуђача, ако фактички постоји једнак положај утврђен од стране министарства надлежног за економске односе са иностранством“.

Спорним одредбама крше се основна начела Закона о јавним набавкама, начело обезбеђивања конкуренције међу понуђачима и начело једнакости понуђача. Ова начела обезбеђују да се кроз надметање понуђача са најмање средстава добије највећа вредност. Ограничавање конкуренције доводи до супротног исхода, односно до веће цене или лошијег квалитета радова. Поред наведеног, Закон о јавним набавкама већ садржи одређена правила путем којих се даје предност домаћим понуђачима и добрима домаћег порекла (члан 52. Закона о јавним набавкама). Закон о јавним набавкама је системски закон, који на свеобухватан начин регулише област јавних набавки и његове се одредбе не могу стављати ван снаге другим законима и подзаконским актима.

Самим тим што су наведене одредбе Закона о подстицању грађевинске индустрије у директној супротности са Законом о јавним набавкама, његова примена би представљала грубо нарушавање јединствености правног поретка Републике Србије, што је дефинисано чланом 4. став 1. и чланом 194. Устава Републике Србије који гласе:

> *„Правни поредак је јединствен“* (Члан 4. став 1. Устава Републике Србије),

и

> *„Правни поредак Републике Србије је јединствен.*
>
> *Устав је највиши правни акт Републике Србије.*
>
> *Сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом.*
>
> *Потврђени међународни уговори и општеприхваћена правила међународног права део су правног поретка Републике Србије. Потврђени међународни уговори не смеју бити у супротности са Уставом.*
>
> *Закони и други општи акти донети у Републици Србији не смеју бити у супротности са потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права“* (Члан 194. Устава Републике Србије).

Члан 5. Закона о подстицању грађевинске индустрије у директној је супротности са чланом 24. Закона о јавним набавкама. Овим чланом утврђује се у којим случајевима наручилац може спровести преговарачки поступак без објављивања јавног позива. Преговарачки поступак без објављивања јавног позива се не може унапред прописати за све пројекте, већ се у сваком конкретном случају мора ценити оправданост примене ове врсте поступка, у складу са наведеном одредбом Закона о јавним набавкама.

Став 5. члана 5. у директној је супротности са чланом 108. став 1. и став 2. Закона о јавним набавкама који гласи:

> *„Захтев за заштиту права задржава даље активности наручиоца у поступку јавне набавке до доношења одлуке о поднетом захтеву за заштиту права, ако Републичка комисија на предлог наручиоца не одлучи другачије.*
>
> *Одлуку из става 1. овог члана, Републичка комисија доноси у случају када би задржавањем активности наручиоца у поступку јавне набавке значајно био угрожен интерес Републике Србије.“*

Наведеном одредбом Закона о јавним набавкама јасно је дефинисано да захтев за заштиту права задржава даље активности наручиоца осим у случајевима у којма је значајно угрожен интерес Републике Србије. Члан 5. став 5. Закона о подстицању грађевинске индустрије ставља ван снаге члан 108. Закона о јавним набавкама.

Као и у претходном случају, директна супротност одредаба Закона о подстицању грађевинске индустрије са одредбама Закона о јавним набавкама представља грубо нарушавање јединствености правног поретка Републике Србије (члан 4. став 1. и члан 194. Устава Републике Србије).

Поступање Уставног суда и последице примене закона

Уставни суд Републике Србије је на 45. Редовној седници, одржаној 11. новембра 2010. године разматрао Иницијативу за оцену уставности и законитости Закона о подстицању грађевинске индустрије. Уставни суд је закључио да у складу са чланом 33. Закона о Уставном суду (Службени гласник РС, бр. 109/07), пре доношења коначне одлуке затражи од Народне скупштине Републике Србије мишљење поводом Иницијативе. О предлогу за обуставу примене Закона о подстицању грађевинске индустрије до доношења коначне одлуке о уставности, Уставни суд није одлучивао.

Имајући у виду ту чињеницу и чињеницу да су на основу Закона о подстицању грађевинске индустрије већ закључени појединачни акти – уговори, Коалиција за надзор јавних финансија и Транспарентност Србија су 17. новембра 2010. године поднели Уставном суду Републике Србије Захтев за обуставу извршења уговора закључених на основу Закона о подстицању грађевинске индустрије. У захтеву се наводи да су закључењем првих уговора на основу оспореног закона почеле да наступају штетне последице по јавне финансије Републике Србије. На основу оспореног Закона о подстицању грађевинске индустрије почели су да се примењују мање транспарентни поступци набавке добара (поступак са погађањем без претходног објављивања) и то поступци код којих је дискриминаторно одређен круг потенцијалних учесника (искључена је могућност учешћа понуђача из иностранства). Имајући у виду реалну могућност да поједине кључне одредбе Закона о подстицању грађевинске индустрије буду стављене ван снаге, као неуставне, потенцијална штета за буџет Републике Србије може бити и већа, услед раскидања закључених уговора и подношења захтева за накнаду штете од стране потенцијалних понуђача којима је било онемогућено да у поступцима набавке ових радова учествују. Због тога Коалиција за надзор јавних финансија и Транспарентност Србија сматрају да би даљу примену Закона требало обуставити што пре, како би се штетне последице свеле на најмању могућу меру.

Подносиоци захтева сматрају да штетне последице које наступају применом оспореног Закона о подстицању грађевинске индустрије имају карактер „неотклоњивих штетних последица“. За спровођење набавки на основу Закона о подстицању грађевинске индустрије ангажују се људски и материјални ресурси наручилаца (нпр. државних органа, органа локалне самоуправе, јавних предузећа, предузећа у државном власништву). Ако Закон о подстицању грађевинске индустрије буде проглашен неуставним, испоставиће се да су ови ресурси били неповратно и узалуд утрошени. У случају да након проглашавања Закона о подстицању грађевинске индустрије неуставним, уговори који су на основу њега закључени остану на снази, сваки привредни субјект којем је на основу оспореног Закона о подстицању грађевинске индустрије ускраћена могућност да учествује у поступку набавке имаће право на накнаду штете. Уколико пак, након проглашавања Закона неуставним, уговори закључени на основу оспореног Закона постану неважећи, привредни субјекти који су их савесно закључили имаће право на накнаду штете од наручилаца. Осим тога, у сваком случају ће наступити неотклоњиве штетне последице услед тога што се одлаже извођење грађевинских радова за којима су надлежне државне институције утврдиле потребу. Наиме, за спровођење набавки радова на основу Закона о јавним набавкама је потребно одређено време, а сваки дан примене оспореног Закона о подстицању грађевинске индустрије, који је де факто искључио примену појединих одредаба Закона о јавним набавкама, одлаже почетак спровођења поступака јавних набавки који би у свему били организовани у складу са Законом о јавним набавкама.

На основу свега изнетог Коалиција за надзор јавних финансија и Транспарентност Србија су затражили од Уставног суда Републике Србије да у најкраћем року наложи да се обустави предузимање свих радњи и доношење свих појединачних аката на основу оспорених одредаба Закона о подстицању грађевинске индустрије (припрема и доно-

шење аката на основу којих се покреће или спроводи поступак набавки добара, радова и услуга у поступку са погађањем без претходног објављивања, закључивање уговора о набавци добара, радова и услуга, плаћање аванса на основу тих уговора и др.). До тренутка писања овог текста (септембар 2011. године) Уставни суд Републике Србије није одлучивао о овом захтеву.

На овом месту треба указати и на чињеницу да је рад Уставног суда у 2011. години постао мање транспарентан. Наиме, на интернет порталу Уставног суда више се не објављују дневни редови седница (објављују се са закашњењем од неколико месеци), чиме се подносиоцима иницијатива на индиректан начин ускраћује право учешћа у поступку, односно поступа се супротно члану 31. Закона о Уставном суду.

Пројекти који се реализују на основу закона

У 2010. години Влада Републике Србије је одобрила 244 пројекта на основу Закона о подстицању грађевинске индустрије чија је укупна вредност око 180 милиона евра.

На простору бивше касарне „Степа Степановић“ на Вождовцу почела је изградња 4500 станова, чија је вредност приближно 220 милиона евра. Врата корупцији, осим Законом о подстицању грађевинске индустрије, у овом случају отворена су Уговором о заједничкој изградњи на локацији касарне „Степа Степановић“, закљученим између Републике Србије и Грађевинске дирекције Србије 16. априла 2010. године. Овим уговором право извођења радова на овој локацији се уступа Грађевинској дирекцији Србије под условом да након завршетка изградње објеката Републици Србије припадне 21% бруто површине новоизграђеног простора и „одређени број m² стамбеног простора“ (члан 1. Уговора који је заведен под бројем 464-33/2010 код Републичке дирекције за имовину Републике Србије, односно 107729 код Грађевинске дирекције Србије). Не само да је остало нејасно шта значи „одређени број m² стамбеног простора“, већ се поставља и питање због чега није спроведен поступак јавне набавке, већ се извођење радова уступа Грађевинској дирекцији Србије директном погодбом.

До краја 2011. године почеће изградња 750 станова у *Улици доктора Ивана Рибара на* Новом Београду чија је вредност око 46 милиона евра. У оба случаја изградње „јефтиних станова“ инвеститор је Грађевинска дирекција Србије.

Како Закон о подстицању грађевинске индустрије функционише у пракси може се видети на примеру уговора о изградњи дела станова на простору бивше касарне „Степа Степановић“, закљученог између Грађевинске дирекције Србије и предузећа „Монтера“ из Београда[1].

Уговор вредан 10 милиона евра закључен је 22. новембра 2010. године са предузећем против чијег је власника Пореска управа Републике Србије, 07. јула 2010. године, поднела кривичну пријаву због сумње да је утајио

1 Уговор је раскинут 31. децембра 2010. године.

порез и оштетио буџет Републике Србије за 404 милиона динара (око 4 милиона евра). Поред тога, рачуни предузећа „Монтера“ код више пословних банака су према званичним подацима Народне банке Србије у периоду од 02. фебруара до 27. децембра 2010. године, чак 24 пута били блокирани по основу принудне наплате. Укупна блокада рачуна „Монтере“ за наведени период износи 167 дана.

Из наведених чињеница јасно се види да је Законом о подстицању грађевинске индустрије суспендован и члан 44. Закона о јавним набавкама којим су прописани обавезни услови за учешће у поступку јавне набавке, а који између осталог прописује да понуђач има право учешћа у поступку јавне набавке *ако је измирио доспеле порезе и друге јавне дажбине* у складу са прописима Републике Србије.

Епилог?

Чињенице да је Закон о подстицању грађевинске индустрије донет по хитном поступку, да се њиме уводе мање транспаренте процедуре, ограничава конкуренција, искључују понуђачи из других земаља, јасно указују да су створене све „законске“ претпоставке за корупативно деловање у овој области. Влада Републике Србије као предлагач и Народна скупштина Републике Србије као законодавац су креирањем и усвајањем оваквог акта на најгрубљи могући начин допринели урушавању система јавних набавки и фактички упутили отворени позив на корупцију.

Додатан и не мање важан подстицај корупативном деловању даје и Уставни суд који више од годину дана не доноси одлуку о поднетој иницијативи, иако је упознат са чињеницом да Закон о подстицању грађевинске индустрије важи до краја 2011. године и да ће сви пројекти бити започети, а многи и завршени у овом периоду.

Питања да ли ће корупције бити, колика ће бити њена цена, да ли ће грађевинска индустрија изаћи из кризе или ће само поједини државни функционери ангажовани као последња одбрана посрнулог грађевинарства увећати своје имовно стање остају и даље отворена, а шансе да се спрече штетне последице проистекле из стратегије „легислативног авантуризма“ протоком времена постају све мање. ●

Анализа Акционог плана Стратегије развоја јавних набавки

ТРАНСПАРЕТНОСТ СРБИЈА

О документу

Акциони план Стратегије развоја јавних набавки усвојен је истог дана када и Стратегија развоја јавних набавки, на седници Владе Републике Србије одржаној 12. септембра 2011. Стратегија и Акциони план објављени су тек 22. септембра 2011. Док је за саму Стратегију организована јавна расправа, односно, био је објављен њен нацрт и било је омогућено да заинтересована лица дају коментаре током јула месеца 2011, након истека тог рока није било ништа објављено, ни о разматрању предлога током јавне расправе, чак ни након што су се у јавности појавили детаљи из акционог плана.

Структура Акционог плана

Акциони план је стуктуриран тако да садржи списак активности које треба предузети, именоване „предлагаче“ тих активности, рокове за спровођење активности (по појединим кварталима, почев од последњег квартала 2011 па до краја 2014. године, укључујући и неке континуиране активности), именован орган који „усваја“, рок за усвајање и резултат активности.

У вези са овим свакако треба рећи да је највећа грешка у Акционом плану то што се именују предлагачи и „усвајачи“, уместо *спроводилаца* појединих активности. Наравно, у ситуацијама када се активност своди на предлагање неког прописа, ове категорије су оправдане. Међутим, многе активности се односе на нешто друго, па је и назив погрешан, што доводи до апсурдних последица.

Друга велика мањкавост Акционог плана јесте то што се може уочити да постоји велика неједнакост третмана које су поједини делови Стратегије имали унутар Акционог плана. Услед тога је јасно на који начин и када ће се остварити неки циљеви из Стратегије и отклонити неки недостаци постојећег правног и институционалног оквира на које Стратегија указује, док су други делови недовољно обрађени.

Трећи проблем је у вези са чињеницом да нека битна питања ни у самој Стратегији нису на адекватан начин третирана. То се понајпре може уочити на питању институција које имају улогу у систему јавних набавки, где се, ни из саме Стратегије не може јасно видети каква је визија будућег устројства овог система, док је актуелно стање само делимично описано, то јест описана је улога само неких битних актера.

О појединим активностима

Законодавни оквир

За последњи квартал 2011, који ускоро почиње, предвиђени су и припрема и усвајање измена и допуна Закона о јавним набавкама. Будући да у самој Стратегији није назначено тачку по тачку шта све треба променити у Закону, али да је идентификовано доста проблема или недостатака правног оквира, очигледно је да је реч о веома обимном послу који треба пажљиво припремити, укључујући и одржавање јавне расправе о тим питањима, будући да измене не могу бити мале ако се жели решавање свих утврђених проблема. Читав посао свакако отежава што неке битне ствари нису утврђене у Стратегији, на пример, кавка се улога предвиђа за поједине институције у будућем устројству, већ се тај посао оставља писцима измена и допуна Закона.

Предвиђа се такође изричито измена два подзаконска акта, о обавезним елементима конкурсне докментације и поступку јавних набавки мале вредности, у првом кварталу 2012, док се за остале подзаконске акте предвиђа само усклађивање са одредбама измењеног Закона о јавним набавкама. Међутим, промене су потребне у свих девет подзаконских аката из ове области, као што је Транспарентност Србија утврдила још пре две године, у првим месецима након њиховог доношења. У другим деловима Стратегије помиње се пак изричито потреба измене или доношења још неких подзаконских аката.

За последњи квартал 2011 предвиђа се израда приручика за наручиоце, за понуђаче и новинаре. „Предлагач“ тих докумената било би Министарство финансија, „у сарадњи са другим надлежним органима из система јавних набавки“, а „усвајач“ такође Министарство финансија. Предвиђено време доношења ових аката чини се превише кратким, имајући у виду да би приручници требало да буду израђени на основу измењеног и допуњеног Закона и да о тим изменама тек треба дискутовати.

За трећи квартал 2012 предвиђено је достављање предлога за „одговарајуће измене“ Закона о буџетском систему, Закона о јавном дугу, Закона о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса и Закона о регистрацији привредних субјеката, као и доношење Закона о комуналним делатностима, Закона о јавној својини и Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама. Доношење измена закона предвиђено је за први квартал 2012 а за доношење нових за четврти квартал 2012. Посебан куриозитет јесте предвиђање да се у току трећег квартала 2011, који је био на измаку у моменту усвајања овог акционог плана, припреми последњи поменути закон. Симптоматично је да се код Закона о јавним набавкама говори о „неопходним“ а код осталих прописа које треба мењати о „одговарајућим“ изменама. Ако се неопходност у првом случају сагледава у контексту потребе спровођења Стратегије, остаје нејасно зашто то није учињено и са осталим прописима. С друге стране, остаје могућност да је до ове терминолошке неједнакости дошло и превидом писаца Акционог плана, и да та разлика нема никакво практично значење.

Институционални оквир система јавних набавки

У оквиру овог поглавља прво се предвиђа доношење одлуке о координатору преговора са ЕУ у оквиру поглавља 5 (јавне набавке). Такву одлуку треба да предложи Министарство финансија а донесе Влада, у другом, односно трећем кварталу 2012. Остаје нејасно због чега би се са овом одлуком чекало толико времена у односу на доношење Стратегије, Акционог плана, па и измена Закона. Дилема је утолико већа зато што се улога координатора самом Стратегијом предвиђа за Министарство финансија.

Друга активност односи се на „сачињавање протокола, одосно другог документа којим се уређује начин међусобне сарадње са Комисијом за заштиту конкуренције, који би припремило Министарство финансија. Ова активност је нејасна, јер се не види ко је друга страна у овом протоколу и на шта би се сарадња уопште односила. Исту мањкавост садрже и активности које следе а које се односе на закључивање протокола са Агенцијом за борбу против корупције („котупције“ у Акционом плану), Државном ревизорском институцијом и Привредном комором Србије.

Доношење одлуке о оснивању Координационе групе за преговоре са ЕУ у оквиру поглавља 5 предвиђено је за четврти квартал 2012 а за први квартал 2013 подношење полугодишњег извештаја о људским капацитетима у органима, односно организацијама, чији су представници чланови Координационе групе за преговоре са ЕУ у оквиру поглавља 5 (Јавне набавке), чији резултат може бити и предлог за унапређење људских капацитета. Потпуно је нејасно због чега би се питање потреба за капацитетима институција које се баве јавним набавкама разматрало тек у контексту праћења тог система за потребе ЕУ интеграција. Потреба за снажењем људских ресурса тих институција је препозната већ годинама уназад и видљива је из извештаја Државне ревизорске инсти-

туције, Комисије за заштиту права и Управе за јавне набавке, као и из доступних података о структури самог Министарства финансија.

И осма активност има великих нелогичности. Њоме се наиме предвиђа да ће се „Израдити интерне процедуре, којима се утврђује улога и механизам контроле сврсисходности јавних набавки“. Међутим као извршилац се помиње Министарство финансија које ће у трећем кварталу 2012. године да „предложи“ (само себи) а у 4. кварталу да усвоји такве процедуре. Наравно, не треба пуно говорити о томе да се појам интерних процедура код јавних набавки може односити логички једино на наручиоце (то јест сваког наручиоца посебно) а не на Министарство финансија као једног од наручилаца.

Следећа активност је израда Упутства о начину коришћења Портала јавних набавки коју врши „Министарство финансија у сарадњи са другим надлежним органима из система јавних набавки“. Овај Портал већ годинама функционише и води га Управа за јавне набавке, тако да је нејасно због чега такав приручник Управа не би такође израдила. Такође, логично би било да Управа за јавне набавке као специјализована организација успостави и Форум о јавним набавкама, те припреми и дистрибуира Е-билтен, док се у Акционом плану наводи да ће те послове вршити такође „Министарство финансија у сарадњи са другим надлежним органима из система јавних набавки“.

12. активност из овог поглавља – израда Етиког кодекса јавних набавки са циљем успостављања стандарда етичког понашања, која је планирана за 3. квартал 2012, звучи веома необично, поготово када се зна да је такав етички кодекс *већ промовисан* од стране Управе за јавне набавке (мада не и званично усвојен од неког тела, јер за то не постоји правни основ) током 2011.

У овом поглављу (о институцијама) из непознатих разлога нашле су се и измене и допуне Правилника о начину стицања сертификата за службенике, планиране за први квартал 2012, уместо да је о њима речено нешто у поглављу о прописима (исто важи и за Етички кодекс, који, иако није пропис, свакако још мање може бити институција).

У овом поглављу је уочљиво да се не третирају суштинска питања реформе – шта ће која институција у будуће радити у систему јавних набавки, а то се, да ствар буде још лошија, ни из саме Стратегије не види.

Унапређење система јавних набавки

У оквиру овог поглавља планирају се следеће активности:

- Увести Јединствени речник набавки (ЦПВ) са системом за претраживање на Портал јавних набавки – (користи се ћирилица за енглеску скраћеницу)
- Донети Уредбу о начину примене Јединственог речника набавки
- Унапредити call центра за пружање услуга за коришћење Портала јавних набавки – користи се „центра“ уместо центар уз непотребно енглеско “call”, уместо «центар за информисање». „Предлагач“ овог унапређења је „Министарство финансија у сарадњи са другим надлежним органима из система јавних набавки“ а „усвајач“ Министарство финансија, што је језички нелогично. Такође, ако се говори о унапређењу центра за пружање услуга за коришћење Портала јавних набавки, који води Управа за јавне набавке, није

логично ни то што се та Управа не помиње (па макар и тако што би било речено да неко други преузима тај посао од ње).

- Измене Правилника о начину поступања са електронским понудама и начину спровођења електронске лицитације у поступцима јавних набавки – Ове измене су више него потребне јер је правилник нејасан и у великој мери непримењив. Међутим, не само што се ова активност не налази међу изменама прописа, где јој је место, већ је планирана за 1. и 2. квартал 2014. године!
- Спровести Пројекат електронског повезивања органа, односно организација које издају одговарајућа документа понуђачима – Планирано тек за крај 2013.
- Спровести Пилот пројекат електронског тендера – планирано тек за 3. квартал 2014.
- Спровести Пројекат имплементације е-набавки (ово подразумева и систем регистрације понуђача, и унапређивање система претраживања, и информациону безбедност и сл.) – планирано тек за 2014.
- Израдити Студију о одређивању могућих набавних категорија у оквиру централизованог система јавних набавки – планирано за последњи квартал 2012.
- Предложити скуп набавних категорија у оквиру централизованих јавних набавки – Овде се јавља занимљива ствар, услед погрешне терминологије која се користи у Акционом плану. Активност која се састоји у предлагању предлаже (дакле „предлаже предлагање“) Министарство финансија, и то само себи!
- Донети Одлуку о скупу набавних категорија и наручиоцима који ће бити укључени у централизоване јавне набавке – планирано тек за крај 2013 и почетак 2014.
- Израдити Приручник за примену социјалног аспекта јавних набавки – Ова активност која је нејасна са становишта остваривања циљева и начела јавних набавки, планирана је за 2013. Наиме, увођење социјалних или било каквих других аспеката у јавне набавке неминовно доводи до нарушавања начела ефикасног коришћења јавних средстава и конкуренције. С друге стране, остваривање социјалних и других циљева остварује се кроз друге мере које држави стоје на располагању или кроз прописивање минималних стандарда (нпр. еколошких).
- Организовати обуку за примену зелених набавки и социјалног аспекта јавних набавки

Сузбијање нерегуларности у систему јавних набавки

Ово поглавље садржи следеће активности:

- Донети подзаконски акт о начину планирања јавних набавки – ова активност очигледно спада у измене или доношење прописа и налази се на погрешном месту. С друге стране, за сваку похвалу је то што су писци Акционог плана уочили потребу за доношењем посебног акта у овој области.
- Извршити измене и допуне Правилника о начину вођења евиденције о јавним набавкама – исто као и претходно
- Подизати свест руководилаца о њиховој улози и управљачкој одговорности – овде је предвиђено да Министарство финансија у сарадњи са другим надлежним органима из система јавних набавки предлаже себи, а онда усваја „подизање свести руководилаца“. Планиране су три радионице годишње, без јасне назнаке о коликом броју обучених руководилаца би требало да се ради.
- Организовати радионице за наручиоце (14 радионица) – овде је план сличан као по претходној тачки, с тим да се у претходној говори о континуираној обуци и 3 радионице укупно, а овде о континуираној обуци са 14 радионица, дакле без прецизирања рока, што би могло да значи до краја реализације Стратегије.
- Организовати радионице за понуђаче (8 радионице) – Исто као и претходно

- Организовати Кампању о значају транспарентности у поступку јавних набавки – кампања се планира за последњи квартал следеће, 2012. године, треба да је предложи Министарство финансија у сарадњи са другим надлежним органима из система јавних набавки и да је „усвоји“ Министарство финансија. Из Акционог плана се не види ко би кампању спроводио и на које циљне групе би била усмерена.
- Креирати интерактивни тест знања из области јавних набавки – Ово је занимљива активност. Мањкавости су сличне као и у претходној тачки.
- Израдити планер јавних набавки – слично као и претходно; планирано тек за годину дана након измена Закона, што је нелогично, осим ако промене Закона не буду почеле да се примењују тек годину дана након усвајања.
- Спровести Пројекат борбе против корупције у ситему јавних набавки – активност такође треба да предложи Министарство финансија у сарадњи са другим надлежним органима из система јавних набавки и да га усвоји исто то Министарство, крајем 2012 и почетком 2013. Нема никаквих назнака у чему би се пројекат у ствари састојао, да ли би се антикорупцијске активности спроводиле пре и после одређеног периода.

Приступ сузбијању нерегуларности у систему јавних набавки који се овде планира је очигледно непримерен размерама проблема, што иде до граница неозбиљног. Тешко је наиме другачије окарактерисати план да се нерегуларности (што је појам под који је ваљда требало да буду обухваћене и ситне грешке почињене из незнања и злоупотребе службеног положаја) сузбијају само путем „кампање о значају транспарентности у поступку“, разним едукативним мерама и кроз спровођење тромесечног пројекта борбе против корупције са непознатим садржајем. Ова мањкавост је утолико већа када се узме у обзир да су поглавља о сузбијању корупције у самој Стратегији солидно разрађена, а мере које се тамо помињу нису наишле на адекватан одзив у Акционом плану.

Како би ова оцена била јаснија копирамо део Стратегије који се односи на борбу против корупције:

5.1. Борба против корупције у јавним набавкама

До корупције у јавним набавкама може доћи у разним фазама поступка јавне набавке и у разним видовима. Због тога се питање борбе против корупције не може сматрати искључиво питањем спровођења специфичних антикорупцијских мера, већ као циљ који прожима разне аспекте реформе система јавних набавки (нпр. транспарентност, мониторинг). Једнако треба имати у виду да против корупције делују и сви други механизми који воде ка остваривању основних начела јавних набавки, чак и када им борба против корупције као таква није примарни циљ. Наиме, са становишта економичности јавних набавки је свеједно да ли се набавља непотребна роба или услуга плаћа скупље зато што је неки службеник код наручиоца био корумпиран или зато што није савесно радио свој посао – штета је иста. Самим тим,

уколико се реформским мерама постигне боље планирање и управљање поступцима јавних набавки, биће и мање простора за корупцију. Дакле, борбу против корупције схватамо као циљ који је вредан и сам по себи, због друштвене опасности коју ова појава носи, али још више, као средство које ће помоћи да целокупан систем јавних набавки у Републици Србији буде ефикаснији и да пружи боље резултате.

5.1.1. Постојеће непосредне антикорупцијске мере из ЗЈН

Антикорупцијско правило из ЗЈН се показало као непрактично и до сада није било примењивано у пракси, и самим тим, није могло имати ефекта на сузбијање корупције у јавним набавкама. Будући да је извесно да корупције у јавним набавкама има, ово правило треба допунити. Претпостављени разлог непримењивања је одсуство веродостојних доказа који би указивали наручиоцима да је дошло до корупције у вези са јавном набавком коју спроводе. Одредба би се могла прецизирати у вези са самим појмом „веродостојног доказа". Још значајније је, међутим, створити делотворне механизме за сазнање о томе да је неко покушао да корупцијом наруши процес јавне набавке. То могу бити посебне мере намењене за заштиту лица која би пружила таква сазнања или доказе, отварање посебних мејл адреса или телефонских линија за пријављивање таквих случајева (унутар наручилаца или унутар неког спољног надзорног органа), као и посебне стимулације намењене лицима која обавесте наручиоца или контролни орган о томе да је неки понуђач или друго лице покушао да подмићује или вршио притисак на наручиоца у вези са јавном набавком.

5.1.2. Корупција при планирању набавки

Корупција до које дође приликом планирања јавних набавки је мање приметна, зато што се одиграва у процесу који није уређен посебним процедурама. Процес планирања буџета за јавне набавке је повезан са планирањем буџета за друге потребе и стога није предмет посебне дискусије и разматрања. До корупције у планирању набавки долази на више начина.

Први је да се планира набављање добара, услуга или радова који нису потребни, или су мање потребни од других предмета набавке. Други вид корупције у планирању набавки огледа се у неправилном одабиру поступка јавне набавке који ће бити примењен (посебно преговарачког који ограничава конкуренцију) или одређивања превисоке планиране вредности набавке. Трећи вид корупције у вези са планирањем набавке су ситуације када наручилац или лица која за њега раде само неким потенцијалним понуђачима дају више података о предмету будућих набавки, што овима омогућава значајну предност у доба када поступак набавке почне (на пример, тако што могу унапред да сами прибаве робу и тако остваре предност по основу бржег рока испоруке).

Посебни начини за сузбијање корупције у планирању набавки су следећи:

1) стандардизовање идентификације потреба за набавкама кад год је то могуће (нпр. да ће се набавка аутомобила вршити након што пређу одређени број километара или доживе озбиљно оштећење тако да више нису функционални) чиме се избегава самовоља доносилаца одлука код одређивања предмета и количине набавке у одређеној години или поступку;
2) обавезна припрема образложења у вези са тим зашто је одређена набавка планирана, зашто је планирана у неком неконкурентном поступку и како се дошло до процене вредности набавке;
3) интерна провера планова набавки код наручиоца;
4) објављивање свих релевантних информација које су наручиоцу познате у вези са планираним набавкама у моменту израде планова набавки.

5.1.3. Корупција у поступку јавне набавке

Током спровођења поступка јавне набавке до корупције може доћи на много начина и у вези са сваком радњом наручиоца. Полазећи од општих начела за борбу против корупције

у јавним набавкама, мере које ће бити спроведене се могу поделити на неколико група:

1) искључење и смањење утицаја „људског фактора" на ток поступка јавне набавке или поједине радње, обавезним коришћењем електронских набавки и електронских лицитација кад год постоје техничке могућности и законски услови за то;
2) утврђивање, пријављивање и ефикасно решавање сукоба интереса код свих лица укључених у поступак јавне набавке, док сама набавка траје;
3) увођење делотворних механизама законске заштите узбуњивача у јавном и у приватном сектору, која укључује заштиту у случају упозоравања на неправилности унутар органа или организације, обавештавање спољних надзорних тела и целокупне јавности у одређеним случајевима;
4) увођење кривичног дела „незаконитог богаћења" из члана 20, Конвенције УН против корупције у правни систем и подвргавање лица која учествују у поступцима набавки могућој одговорности за то кривично дело (увећање имовине које се не може објаснити законитим приходима).

5.1.4. Корупција након закључења уговора

До корупције након закључења уговора може доћи у вези са мењањем одредаба самог уговора, одобравањем испуњења које није у складу са уговором, некоришћењем средстава обезбеђења и других правних средстава која стоје на располагању наручиоцу због неиспуњења уговора или ради ћутања наручиоца о слабом испуњењу уговора ради заштите пословних интереса понуђача.

Полазећи од општих антикорупцијских начела, активности би се могле поделити у следеће групе:

1) уређивање система интерне контроле код наручилаца пре него што плаћање буде одобрено и извршено;
2) сачињавање извештаја о реализованим набавкама и постигнутим циљевима, и њихово објављивање у оквиру Завршног рачуна, Извештаја о раду или посебног документа;
3) укидање могућности дискреционог одлучивања код реализације средстава финансијског обезбеђења због неиспуњења уговорних обавеза;
4) објављивање података о понуђачима који нису реализовали уговор о јавној набавци онако како је било предвиђено на начин који ће их учинити доступним свим наручиоцима у будућности;
5) увођење обавезе за пријављивање ситуација у којима уговор о јавној набавци треба да буде оглашен ништавим и обавезе покретање поступка за оглашавање уговора ништавим од стране сваког органа који о томе добије обавештење;
6) увођење провере правилности и целисходности јавних набавки у обавезни део годишњи програма рада Државне ревизорске институције;
7) детаљно објављивање података о свим расходима који се плаћају са буџетских расходних ставки које би по својој природи могле да представљају јавне набавке, али се не реализују у поступку јавне набавке, како би неоправдано изузимање из примене ЗЈН постало лакше уочљиво;
8) обука припадника полиције и јавног тужилаштва у вези са јавним набавкама, ради вођења делотворнијих истрага код кривичних дела;
9) измена Закона о прекршајима како би се предвидео дужи рок застаревања за прекршаје прописане ЗЈН;
10) обука прекршајних судија ради ефикаснијег вођења поступака за прекршаје прописане ЗЈН. ●

Како стати на пут политизацији јавних предузећа у Србији

ЦЕНТАР ЗА ПРИМЕЊЕНЕ ЕВРОПСКЕ СТУДИЈЕ, БЕОГРАД 2011.

Центар за примењене европске студије Фонда за отворено друштво Србија недавно је објавио студију „Како стати на пут политизацији јавних предузећа у Србији“. У студији је анализирано управљање у четири предузећа у државном власништву и ефекти оваквог управљања на економски учинак предузећа. Тим аутора је на узорку од по два републичка и два локална предузећа од којих по једно остварује значајне субвенције из буџета док по једно остварује добит из пословања, пратио расподелу управљачких функција у три изборна циклуса, анализирао ефикасност управљачких и контролних механизама и пратио економски учинак ових предузећа. На овом месту износимо закључке и практично-политичке препоруке за унапређење управљања јавним предузећима у Србији који су резултат спроведеног истраживања.

Закључци и практично-политичке препоруке

Покушаји разумевања проблема политизације државних предузећа, као основе за осмишљавање добро утемељених истраживања и креирање практичних политика, малобројни су и изоловани, без обзира на то што овај проблем привлачи велику пажњу јавности. Парадигма приватизације је доминантна тема како у оквиру академске, тако и политичке заједнице, док се на решавање проблема континуиране политизације државних предузећа не обраћа превише пажње. Тако је и сам предмет дебате постао високо политизован, ослањајући се на превазиђене расправе о значају државне интервенције, из које ова анализа покушава да искорачи. Покушали смо да на примеру Србије осветлимо везу између политизације и свакодневног функционисања државних предузећа, полазећи од претпоставке да се њихово постојање не доводи у питање. Наш напор је усредсређен на препознавање основних учесника, фактора и механизама свеприсутне политизације у предузећима у државном власништву, као и на могуће правце отклањања негативних последица овакве праксе. Главна нормативна основа на којој почива ово истраживање заснована је на чињеници да је у кључни разлог постојања јавних предузећа – остваривање јавног интереса.

Истраживање је показало да су политичке партије доминантни играчи у функционисању државних предузећа у Србији. Утицај над предузећима се врши преко именовања и контроле њиховог руководства, што директно води у низ спорних одлука и негативних последица по остваривање јавног интереса. Анализа је усредсређена на три главна узрока оваквог стања.

Прво, позиција политичких странака у друштву, слабости изборног система и уставних одредби, пракса строге поделе министарских ресора, сектора, служби и позиција, оваплоћена и заштићена коалиционим споразумима, у спрези са недовољним капацитетима медија и грађана за вршење надзора, омогућавају политичким партијама да се позиционирају као најважнији учесници у управљању државним пословима и друштвеним процесима. Овај утицај се једнако протеже и на државна предузећа и високо је вреднован од стране политичких партија. Позиције директора и чланова управних одбора се сматрају легитимним политичким добитком након избора, а контрола над

овим предузећима се ригорозно брани, чак и по цену раскида коалиционог уговора.

Друго, институције, норме и прописи, који би требало да обезбеде заштиту јавног интереса у областима које регулишу рад државних предузећа, остају непотпуни, слаби или уређени на начин који омогућава политичким партијама да одлуке доносе произвољно. Овако рањиве институције нису у могућности да обуздају политизацију и успоставе праксу у којој се грађанима полажу рачуни за остварене резултате. Бољем функционисању државних предузећа и успешнијем испуњавању јавног интереса допринела би ефикасна имплементација три групе прописа. Прво, прописа у вези са управљањем јавним предузећима, пре свега, именовањем, степеном независности и стручности директора и чланова управних одбора. Друго, прописа у вези са јавношћу рада државних предузећа, како у погледу дефинисаних циљева од стране Владе за свако предузеће понаособ, тако и у погледу одлука које се тичу свакодневног функционисања државних предузећа, финансијских података, информација о јавним набавкама и образложења одлука управљачких структура ових предузећа. Коначно, унутрашњи и спољни механизми контроле, који би требало да зајамче одговорност кључних актера, показују се као најслабија карика у систему осмишљеном да заштити јавни интерес. Независна надзорна и контролна тела, попут Државне ревизорске институције и институција које се баве борбом против корупције, доживљавају опструкцију у свом раду, док су механизми унутрашње контроле у оквиру државних предузећа сведени на потпуно ирелевантне активности.

Коначно, четири државна предузећа која су била предмет наше анализе лоше су пословала у поређењу са целином привреде, бележећи пад свог економског здравља. Овако лош економски учинак озбиљно доводи у опасност њихову мисију и представља директно кршење основних правних смерница које дефинишу њихово пословање. Такође, недостатак јасно дефинисаних показатеља оцене успешности и одсуство међународно признатих методологија за овакву процену, чине успостављање система одговорности за остварене резултате још тежим.

Нашу анализу закључујемо предлогом следећих практично-политичких препорука, чије би спровођење допринело успешном стајању на пут политизацији јавних предузећа.

Обуздавање политизације путем институционалних механизама

- Регулисање именовања вишег руководства јавних предузећа
  - Неопходно је успоставити јасне критеријуме именовања чланова управних одбора и директора и у потпуности их спровести кроз расписивање јавног конкурса. Стручност директора и управних одбора не гарантује сама по себи добро управљање, али је предуслов за успешнији рад и побољшање резултата.
  - Неопходно је ојачати независност чланова управних одбора. Потребно је увођење мера које би онемогућиле владу да произвољно уклања или мења чланове управних одбора, чиме би се директно обезбедила њихова већа независност. Већи степен независности чланова управних одбора обезбедио би и темељнији надзор над радом директора без негативних последица по њихов статус. Такође, неопходно је увести у Закон о јавним предузећима правне одредбе којима би била регулисана структура управних одбора на начин којим би влада и запослени (синдикати) били заступљени у односу 50:50 процената. Овако дефинисане одредбе треба да обезбеде равнотежу између представника владе, на једној страни, и представника запослених, на другој. Ове препоруке су у складу са смерницама о корпоративном управљању у предузећима у државном власништву, дефинисаним од стране OECD-а.
- Регулисање пословања јавних предузећа
  - Влада би требало да јасно дефинише циљеве јавних предузећа. Транспарентни и прецизно дефинисани циљеви омогућавају позивање владе на одговорност за остварене резултате у спровођењу одређене политике. Овако дефинисани циљеви оснажују јавност

и гласаче у надзору и процени успешности владе у областима којима се баве јавна предузећа.

- Неопходно је прецизније прописати структуру и садржај планова пословања јавних предузећа. Поред информација о финансијском пословању, неопходно је да планови, као минимум, укључе и опште и посебне циљеве (како у смислу квалитета и приступачности услуга, тако и у смислу економских резултата), пројекције цена, планове јавних набавки и план евалуације.

Транспарентност

- Неопходно је да јавна предузећа и влада (локална и републичка) проактивно објављују информације о својим активностима, укључујући детаљне финансијске планове, информације о пословању, управљању, запосленима, примањима, итд. Све финансијске информације у вези са јавним предузећима, укључујући и оне које су у поседу Народне банке Србије, треба да буду доступне јавности без надокнаде.
- Покушаји замене права на слободан приступ информацијама правом на приступ документима треба да буду ефикасно санкционисани.
- Неопходно је да се влада и све јавне институције, укључујући државна предузећа, повинују одлукама Повереника за слободан приступ информацијама од јавног значаја. Влада би требало да почне да делотворно испуњава своје обавезе и гарантује извршење одлука Повереника, што до сада није била уобичајена пракса. Коначно, неопходно је да Скупштина и Влада Републике Србије усвоје законе и правилнике који би гарантовали ефикасну заштиту инсајдера и охрабре пријављивање незаконитих пракси у јавном сектору.

Механизми контроле

- За вршење ефикасне контроле потребно је увести праксу редовног извештавања Народне скупштине о раду јавних предузећа у форми збирних извештаја. Скупштина треба да користи своја уставна овлашћења да формира *ad hoc* одборе у посебним случајевима који се односе на функционисање јавних предузећа и тако преузме активнију улогу у овој области. Уставни амандмани су такође неопходни како би се обезбедила већа независност посланика и тако значајно увећала способност Народне скупштине да обавља своје надлежности у вези са контролом рада владе. Пракса „бланко оставки“, која се користи у дисциплиновању скупштинских посланика, требало би да буде забрањена.
- Неопходно је оснажити улогу надзорних одбора увођењем истог критеријума за именовање њихових чланова који важе за састављање скупштинских одбора. Такође је неопходно да председници надзорних одбора буду чланови опозиционих политичких странака које имају своје представнике у Народној скупштини. Оваква пракса би ојачала превенцију злоупотребе јавних предузећа у финансирању политичких партија на власти и оснажила транспарентност у њиховом пословању.

- Оснаживање улоге независних институција, установљених са циљем да обезбеде спољну контролу власти, кључни је елемент у настојању да се стане на пут политизацији. Озбиљна препрека њиховом успостављању је недостатак утемељења у самом Уставу. Неопходно је оснажити независност и капацитете ових институција, а сваки покушај ремећења њиховог рада од стране извршне власти је неприхватљив. Ово је посебно важно у случају следећих институција:
  - *Државна ревизорска институција (ДРИ)* – неопходно је успоставити редовну контролу финансија и пословања јавних предузећа, како на локалном, тако и на републичком нивоу. Неопходно је да ДРИ реагује на основу података из извештаја без разлике и покрене правне радње у свим случајевима у којима је то могуће.
  - *Комисија за заштиту права (понуђача)* – имајући у виду да су проблематичне процедуре јавних набавки и даље основни канал злоупотребе јавних предузећа, улога Комисије је суштинска у стајању на пут оваквим појавама. Иако Комисија нема у својој надлежности могућност да обавља инспекцију, требало би да може да ефикасно одговори на било коју примедбу, пажљиво надгледа спровођење својих одлука и подноси детаљне извештаје Народној скупштини.
  - *Агенција за борбу против корупције* – неопходна је пуна примена норми које регулишу сукоб интереса. У остваривању овога циља потребно је оснажити капацитете ове новоформиране институције. Неопходно је да имовинске карте јавних функционера буду редовно ажуриране, а јавност о томе благовремено информисана. Такође, неопходно је покретање судских поступака против свих прекршилаца закона, без разлике. Посебну пажњу треба посветити контроли финансирања политичких странака, имајући у виду да је ова област у потпуности занемарена, што омогућава политичким странкама да, без икаквих последица, буду финансиране и од стране јавних предузећа.
- Потребно је успоставити снажнију контролу финансирања политичких странака, кроз повећање транспарентности и делотворне механизме контроле. Оваква контрола би се показала као важан елемент у отклањају злоупотреба финансирања политичких партија преко јавних предузећа.

Дефинисање показатеља успеха

- Потребно је утврдити показатеље успеха који би омогућили процену успешности јавних предузећа. Ови показатељи би требало да обухвате четири јасно дефинисана критеријума: квалитет услуге, приступачност услуге, економске резултате и одрживост предузећа у државном власништву. Док прва два елемента произилазе из саме суштине постојања државних предузећа – јавног интереса, друга два елемента се тичу рационалног управљања.
- Показатељи економског успеха би требало да омогуће јасно раздвајање трошкова економске неефикасности од трошкова који настају као резултат праћења постављених политичких циљева. Предложени начин процене економске цене која се плаћа за погоршање ефикасности у било којој комуналној услузи полази од претпоставке да је ефикасност ових услуга побољшана (мерено јединицом трошкова рада) у складу са остатком привреде. На основу тога можемо да израчунамо производњу/учинак (физички и/или додату вредност) која би у овом случају била остварена, а потом да је упоредимо са стварном производњом/учинком; разлика између ове две вредности чини, у суштини, приближне трошкове неефикасности. Неопходно је да збирни извештаји укључе процене трошкова неефикасности и тако омогуће и бољу контролу од стране грађана. ●

надзор јавних финансија

ISSN 2217-5938

www.nadzor.org.rs