

Plenarna sednica NKEU 2021 – deo posvećen javnim nabavkama

U ovom tekstu predstavljeni su delovi izlaganja koordinatora radne grupe za Poglavlje 5. na plenarnoj sednici Nacionalnog konventa o EU, koja je održana u Narodnoj skupštini Republike Srbije, 5.11.2021¹, odgovori predsednice Vlade i ministarke za Evropske integracije na to izlaganje i komentari ovih odgovora. Na samoj plenarnoj sednici nije bilo vremena za predstavljanje ovih komentara.

Programski direktor Transparentnosti Srbija Nemanja Nenadić:

O Poglavlju 5 nažalost i ove godine moramo da kažemo da je više preporuka koje je Konvent dao² se odrazilo u izveštaju Evropske komisije³ nego u postupanju naših državnih organa, ali pošto je izveštaj svežiji, ja ću uglavnom proći kroz njega i pomenuti i neke stvari koje smo mi predlagali i iza kojih i dalje stojimo.

Gospođa Joksimović je se osvrnula na ocene iz evropskog izveštaja i možda možemo još jedan kriterijum da uvedemo kada se bavimo time da li je taj izveštaj pozitivan ili ne. U Poglavlju 5 – javne nabavke je recimo konstatovan ograničeni napredak i dati su neki argumenti za to. Međutim ako se pogledaju preporuke, ključne preporuke Evropske komisije za ovu oblast, one su potpuno iste kao što su bile i godinu dana ranije, tako da bez obzira na to što je možda napredak u nekim oblastima prisutan, imamo *de facto* situaciju gde se ključni problemi ne rešavaju.

O javnim nabavkama se govori ne samo u okviru Poglavlja 5 već i okviru Poglavlja 23 o borbi protiv korupcije, poglavlja o saobraćaju, o odnosima Srbije sa EU i naravno u opštem delu o ekonomskom kriterijumima.

Zanimljivo je da se u delu o korupciji govori o tome da bi trebalo da Srbija objavi podatke o nabavkama koje su vezane za COVID i drago nam je što je Evropska komisija iskoristila isti argument koji smo i mi stalno isticali - da bi to ojačalo poverenje. U vezi sa tim je i moje prvo pitanje: *zašto je i dalje na snazi zaključak Vlade od 15. marta 2020. godine, kojim su ove nabavke proglašene za tajnu, i kako bi uopšte moglo ugroziti bezbednost države ukoliko bismo znali koliko su plaćene vakcine ili respiratori ili zaštitne maske?*

Dalje, u delu izveštaja o korupciji pominju se javne nabavke i infrastrukturni projekti kao dve od 7 najranjivijih oblasti i ističe se da je neophodno da Srbija primenjuje načela konkurencije i transparentnosti na sve nabavke, na sve infrastrukturne projekte koje sprovodi uključujući i one koji se realizuju kroz međudržavne sporazume. U istom kontekstu, i iz istog razloga, pomenut je i poseban Zakon o linijskoj infrastrukturi. Dakle iz toga, a imajući u vidu da je ova ocena

¹ <https://www.youtube.com/watch?v=x3P4hvWxmFE>

² https://eukonvent.org/wp-content/uploads/2021/07/Knjiga-nacionalnog-konventa-2020_Web.pdf

³ <https://europa.rs/wp-content/uploads/2021/10/Serbia-Report-2021.pdf>

data i prošle godine, sledi moje drugo pitanje: *kada će Vlada prestati sa praksom da se najveći infrastrukturni radovi ugovaraju na drugi način, umesto primenom procedura iz Zakona o javnim nabavkama? Ono što nas kao civilno društvo u Srbiji zanima, verovatno mnogo više nego samu Evropsku uniju, jeste kako mi merimo uopšte da li smo platili poštnu tržišnu cenu za te radove kada nije bilo konkurencije koje bi omogućila da se utvrdi šta je ustvari tržišna cena?*

Evropska komisija je izričito pomenula kašnjenje sa usaglašavanjem Zakona o javnom privatnom partnerstvu i koncesijama sa Direktivama. Iz planova rada Vlade se vidi da je to usaglašavanje trebalo da se obavi još 2018. godine, a do dana današnjeg nije. Ono što bismo svakako apelovali, jeste da se izmene Zakona o javno privatnom partnerstvu iskoriste ne samo za usaglašavanje sa onim što piše u Direktivama, gde zaista mnogo razlika, već i za rešavanje svih drugih problema u tom istom zakonu.

U izveštaju Evropske komisije se konstatuju i neki negativni trendovi - da je prosečan broj ponuda veoma mali (2.6), da je u porastu broj pregovaračkih postupaka, da je sve veći broj izuzetih javnih nabavki, da je Državna revizorska institucija utvrdila mnogo nepravilnosti u javnim nabavkama i sve to naravno stoji.

Sada je već jasno da se Zakon o javnim nabavkama može i mora popraviti. Evropska komisija je neke od tih nedostataka uočila, ali nije izričito zatražila promene. Neke promene koje su posledica rešenja iz zakona donetog 2019. imale su negativne efekte. Na primer, podignut je veoma prag za sprovođenje javnih nabavki, pa mi tako danas imamo duplo manje oglašanih postupaka nego u doba važenja starog zakona.

Hvali se u izveštaju Evropske komisije povećana transparentnost kroz novi Portal javnih nabavki. Tačno je da se sada objavljuju neki podaci koji ranije nisu, ali neke stvari koje su se ranije objavljivale, sada nisu dostupne, na primer, konkursna dokumentacija za pregovarački postupak. Govori se u Izveštaju o malom broju prosečnog broj ponuda, ali mi ne možemo kroz Portal da pratimo koliko je bilo ponuda (osim otvaranjem dokumenata za svaku pojedinačnu nabavku). To se može na jednostavan način rešiti upisivanjem podataka u posebnu kolonu na Portalu. Dakle moje treće pitanje jeste *da li postoji spremnost unutar Vlade Srbije da se predstojeće izmene ovog Zakona o javnim nabavkama, do kojih će nesumnjivo doći ako se bude poštovala Medijska strategija gde se predviđaju izmene u vezi sa nabavkom medijskih usluga, iskoristi za rešavanje drugih uočenih problema u tom zakonu i da li je uopšte formirana radna grupa koja bi trebalo da pripremi izmene zakona?*

Predsednica Vlade Republike Srbije, Ana Brnabić:

Što se tiče javnih nabavki apsolutno mogu da kažem da sam spremna da razgovaramo o dodatnim izmenama Zakona o javnim nabavkama i dodatnom unapređenju Portala. To je posao za koji ja mislim da nekako da nikada ne prestaje, tako da možemo da opet nešto ostavimo u amanet budućoj Vladi, ali ako postoji, a postoji sigurna sam prostor za unapređenje, hajde da radimo na tome.

Što se tiče toga recimo koliko su vakcine plaćene, opet da ne menjamo teze. Dakle ja bih sa najvećom zadovoljstvom rekla koliko smo mi platili vakcine, međutim proizvođači vakcina su nas usloveli ugovorima da ne možemo taj podatak da objavimo. E sad, pred nama je opet u tom trenutku bila jedna dilema, da li dodatno da pregovaramo oko tih ugovora i da kažemo proizvođačima, ne, ne mi to moramo da obelodanimo, ili da potpisujemo ugovore i da kupujemo vakcine i jedino što je ustvari bila moguća odluka i danas stojim pri tome, jeste da potpisujemo ugovore i kupujemo vakcine zato što se tu radilo o ljudskim životima. Ja koliko znam ni Evropska unija nije objavila podatak koliko su platili vakcine, sećam se da je belgijska ministarka na Tviteru slučajno objavila taj podatak, pa smo videli kakve su bile reakcije zvaničnog Brisela i država članica Evropske unije i proizvođača, tako da mi ovde ne radimo ništa što ne radi i ostali, a i ostali su uslovljeni proizvođačima. Dakle to su zahtevali proizvođači tih vakcina. Ni u jednom trenutku nemam nijedan problem da objavimo. Volela bih da objavimo zato što bi pokazali koliko smo dobro i na vreme pregovarali za te vakcine.

Jeste, imamo problem, odnosno Evropska Unija je stavila pred nas problem međudržavnih sporazuma i linijske infrastrukture, o kome ćemo mi dodatno razgovarati. Ja mogu da vam garantujem da međudržavni sporazumi i Zakon o linijskoj infrastrukturi baš nikakve veze nemaju sa korupcijom, ali imaju veze sa tim da mi što efikasnije gradimo našu linijsku infrastrukturu koja je toliko potrebna. Opet, mi smo bili zemlja koja do 2016. godine ili 2017, kada je otvoren Koridor 10, nije imala praktično nijedan auto-put, to je bio prvi kompletno završen auto-put. 2017. je završen Koridor 10, to je strašno. Ako pričamo danas o javnom zdravlju i koliko nam ljudi umire od Korona virusa zamislite koliko je u ljudskim životima važno da što pre završite Moravski koridor i auto-put do Čačka i onda auto-put do do Požege i da nemate više gubitak života na Ibarskoj magistrali. Da nismo radili neke od ovih stvari, da ne radimo preko međudržavnih sporazuma, mi u ovom trenutku ne bismo imali auto-put do Čačka. Godinama bismo bili daleko od toga da završimo auto-put do do Požege. Ne bismo imali ni započet Moravski koridor Preljina-Požega, dakle vezu koja je izuzetno važna između Koridora 10 i Koridora 11 i mnoge mnoge druge infrastrukturne projekte koji su važni za naše građane i za našu ekonomiju važni za ravnomerni regionalni razvoj, za interne migracije i tako dalje. Tako da to je jedini način čini mi se u ovom trenutku, da mi zaista, odnosno u rokovima koji su neophodno potrebni našoj zemlji, gradimo onu infrastrukturu koja se decenijama nije gradila i to je jedini jedini razlog.

Sve ovo ostalo, nadam se da će opet dodatno biti prilike da razgovaramo, ja sam uvek tu za razgovore. Žao mi je što sada moram da krenem, ali zaista sam trudila kao što se i svaki put čini mi se trudim da ostanem duže i da odgovorim na pitanja, a važnije od toga da čujem vas.

Komentar odgovora predsednice Vlade:

Covid nabavke

U vezi sa tajnošću COVID – 19 nabavki, predsednica Vlade je govorila isključivo o nabavci vakcina, iako se pitanje odnosilo na sve nabavke koje su povezane sa pandemijom (npr. respiratori, zaštitne maske, testovi, druga dobra, radovi i usluge). Štaviše, zaključak Vlade kojim je proglašena tajnost takvih nabavki je donet još 15. marta 2020, u doba kada vakcine još

uvek nisu ni postojale, tako da je očigledno da su razlozi za njegovo donošenje i držanje na snazi bili neki drugi, a da nisu neposredno vezani za zahteve proizvođača/prodavaca vakcina. Kada je reč o nabavci samih vakcina i zaštiti tajnosti zbog zahteva proizvođača/prodavaca, ostaje nejasno pitanje u kojem postupku su nabavke sprovedene. Imajući u vidu da informacije o ovim nabavkama nisu objavljene ni naknadno, kao što je učinjeno u slučaju pojedinih nabavki koje su sprovedene nakon 1.7.2020. u pregovaračkom postupku bez objavljivanja javnog poziva zbog hitnosti prouzrokovane pandemijom, jedino se može izvesti zaključak da su ove nabavke sprovedene u celosti bez primene Zakona o javnim nabavkama. Eventualni osnov za to bi mogli biti zaključeni međudržavni sporazumi.

Međudržavni sporazumi

Predsednica Vlade je izričito ustvrdila da su samo zahvaljujući međudržavnim sporazumima izgrađene pojedine deonice auto-puteva, odnosno da izgradnja infrastrukture ne bi bila moguća bez takvih sporazuma u potrebnom roku. Radi potkrepljenja ovih tvrdnji nisu predloženi, niti su javno dostupni dokazi. Takav dokaz bi, na primer, predstavljalo postojanje nekih prethodnih postupaka javne nabavke koji nisu realizovani. U slučaju auto-puta prema Čačku je postojao jedan pokušaj da se izgradnja ugovori kroz davanje koncesije (Horgoš-Požega), još pre petnaest godina, što na kraju nije realizovano. Međudržavni sporazumi bi se zaista mogli smatrati kao jedini način za realizaciju infrastrukturnih projekata ukoliko je ispunjen jedan od dva uslova:

- 1) da Republika Srbija bez takvih sporazuma uopšte ne bi mogla da obezbedi sredstva za finansiranje projekta, to jest da niko ne bi bio spreman da odobri kredit za tu namenu i da novac ne bi bilo moguće prikupiti na drugi način (npr. emitovanjem obveznica, prihodima od privatizacije);
- 2) da se ni jedan kvalifikovan izvođač radova ne bi javio ukoliko bi Srbija raspisala javnu nabavku za izgradnju putne infrastrukture.

U svim drugim slučajevima, „vezani poslovi“ (kredit i ugovaranje izvođača radova), nisu nužnost, već mogu biti samo manje ili više isplativi u odnosu na alternativno rešenje. Drugim rečima, ukoliko je Srbija kroz međudržavni sporazum dobila kredit za izgradnju infrastrukture pod povoljnijim uslovima nego što bi bili oni na slobodnom tržištu, to bi mogao biti argument u prilog zaključivanju takvog sporazuma. Ipak, da bi računica bila potpuna, trebalo bi odmeriti i cenu koju Srbija plaća unapred ugovorenom izvođaču radova, u odnosu na cenu koju bi platila izvođaču radova koji bi bio izabran u postupku nabavke. Dok je prvi podatak moguće utvrditi na nesumnjiv način, drugi nije, jer nikada ne možemo sa sigurnošću znati kakve bi bismo ponude dobili da je bilo raspisano nadmetanje. Da bi Vlada Srbije uverila prvo Narodnu skupštinu (koja odobrava međudržavne sporazume), pa zatim i građane, da su ovakvi aranžmani korisni morala bi da jasno predoči sledeće informacije: 1) koliko je ugovoreni način finansiranja povoljniji od alternativnih; 2) da li je ugovorena cena radova najmanje jednako povoljna ceni koja bi bila ugovorena na nadmetanju i na osnovu kojih informacija je to utvrđeno (npr. analiza cena svih sličnih projekata koji su realizovani na osnovu nadmetanja u svetu).

Pošto ne postoji praksa da se ovakve informacije saopštavaju, ni narodnim poslanicima ni građanima, još više dobija na značaju pitanje upućeno predsednici Vlade koje je ostalo bez

odgovora: *kako mi merimo uopšte da li smo platili poštenu tržišnu cenu za te radove kada nije bilo konkurencije koje bi omogućila da se utvrdi šta je ustvari tržišna cena?*

Naročito je zanimljivo da je predsednica Vlade u kontekstu međudržavnih sporazuma pomenula i Moravski koridor (Preljina-Požega). Iako je ugovaranju ovog posla prethodilo zaključivanje sporazuma i memoranduma o razumevanju sa SAD i Turskom, posao je dodeljen američko-turskoj kompaniji, ali ne direktno na osnovu tih sporazuma, već posebnog zakona koji je donet u vezi sa izgradnjom tog koridora i uredbe u kojoj su kriterijumi za odabir bili skrojeni tako da odgovaraju upravo toj kompaniji (koja je jedina i podnela ponudu).

Unapređenje zakona

Predsednica Vlade je ostavila mogućnost da se zakoni iz ove oblasti unapređuju, ali nije bilo konkretnog odgovora na pitanje o tome da li je formirana radna grupa koja bi pripremala izmene Zakona o javnim nabavkama (iz razloga koji su utvrđeni Medijskom strategijom), a nije komentarisala ni kašnjenje sa izmenama Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama.

Ministarka za evropske integracije Jadranka Joksimović:

Što se tiče dakle javnih nabavki, jedna važna stvar. Što se tiče javnih nabavki, tačno je da se ponavljaju neke preporuke i one će se ponavljati u svakom sledećem izveštaju. Zato što implementacija ne samo kada su u pitanju javne nabavke kao deo „klastera jedan“, već i borbe protiv korupcije, su nešto što će stalno biti pod nadzorom i monitoringom i što je takođe tematska oblast koja je pod nadzorom i monitoringom novog mehanizma i za same države članice dakle Evropske unije.

I u tom smislu ja zaista i očekujem da ono gde ne bude do kraja implementacije, jer ta implementacija je stalna i ona ide u hod i ona se ne završava tog trenutka, jer i kad počnete da implementirate uvek postoji mogućnost da neko ponovo ne sprovodi, što će se naravno notirati. Notira se i za zemlje članice. Znači nema finalne implementacije kojom vi završavate jedan proces i niko vas nikada više ništa ne pita. Dakle, preporuke će se nastaviti i mi ćemo svakako na tome raditi. Ono što mislim da je važno, to je da znate da je konstatovano u izveštaju da je čitav niz podzakonskih akata koji je vezan za uspešniju implementaciju Zakona o javnim nabavkama usvojen i time se daje dakle ipak jedan pozitivan momentum samom sistemu javnih nabavki, a sve ostalo mislim da je već predsednica Vlade odgovorila.

Komentar odgovora ministarke za evropske integracije:

U svom izlaganju je ministarka ispravno podsetila da je EK u izveštaju konstatovala kao pozitivno usvajanje podzakonskih akata u oblasti javnih nabavki. Kada je reč o preporukama EK, ona ih je stavila u kontekst „finalne implementacije“, to jest ispunjavanja svih merila koja je postavila EU za zatvaranje poglavlja. Međutim, izlaganje predstavnika radne grupe za Poglavlje 5 i preporuke EK nije se odnosilo na „finalne“ preporuke (merila za zatvaranje poglavlja), već su na ono što je EK smatrala da Srbija treba da uradi u periodu između dva godišnja izveštaja. Te preporuke iz 2020. ponovljene su i u Izveštaju EK za 2021.