



Kingdom of the Netherlands



RASIPANJE JAVNIH RESURSA KROZ JAVNE NABAVKE

Transparentnost Srbija, jul 2024

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

Sadržaj

Rasipanje javnih resursa kroz javne nabavke	2
Praksa izbegavanja primene pravila o javnim nabavkama i izuzeci vredni kao redovne procedure	2
Nedostatak kontrole kao podsticajno okruženje	3
Preporuke:	4

Rasipanje javnih resursa kroz javne nabavke

Javne nabavke su u javnosti prepoznate kao oblast u kojoj se nemilice troše javni resursi, gde se odvijaju razni dogovori između naručilaca i ponuđača i gde nema odgovornosti za učinjene nezakonitosti. Kroz ovaj siže prikazaćemo gde se nalaze glavne slabosti sistema javnih nabavki i kako se on koristi za rasipanje javnih sredstava, ali i dati preporuke koje bi mogle da doprinesu pobošljanju stanja u ovoj oblasti.

Praksa izbegavanja primene pravila o javnim nabavkama i izuzeci vredni kao redovne procedure

Vrednost nabavki izuzetih od primene Zakona o javnim nabavkama dostigla je vrednost javnih nabavki koje su sprovedene putem redovnih procedura, pokazuju podaci za 2022. i 2023. U 2023. godini vrednost zaključenih ugovora o javnim nabavkama iznosila je 860 milijardi dinara, dok je vrednost izuzetaka iznosila 824 milijarde dinara (u 2022. vrednosti su iznosile 747 naspram 662 milijarde dinara u korist izuzetaka). Ovakvo stanje rezultat je prvenstveno konitunirane prakse da se najvredniji projekti ugovaraju putem međudržavnih sporazuma i usvajanjem posebnih zakona, čime se isključuju pravila o javnim nabavkama koje predviđa ZJN, a najsvežiji slučaj predstavlja poseban zakon za *EXPO Belgrade 2027*. Na ovaj način se direktno smanjuju transparentnost i konkurencija u nabavkama, a otvara se izuzetno veliki prostor za uvećanje cena i upliv korupcije prilikom odabira ponuđača.

Praksa izbegavanja procedura javnih nabavki pristuna je i kroz nameštanje procenjenih vrednosti nabavki, tako da one bude tik ispod pragova određenih zakonom, pokazalo je istraživanje TS. Od ukupno 553 nabavki radova koje su u Srbiji ugovorene u prvoj polovini 2024. godine, a čija je vrednost između 2 i 4 miliona dinara, **samo 15,19%** čine ugovori čija je vrednost iznad praga za sprovođenje tendera (3 miliona dinara). Da je reč o „štelovanju“ procenjene vrednosti nabavke kako bi se izbeglo stvarno nadmetanje, još rečitije pokazuje to što je **ubedljivo najveći broj ovih nabavki (37,97%)** ugovoren za vrednost između 2,9 i 3 miliona dinara (statistički očekivano bi bilo da njihov udeo bude samo 5%), dok je u prvoj sledećoj grupi (između 3 i 3,1 milion dinara) ugovoreno samo četiri nabavke **(0,80%)**. Štaviše, čak 11,6% nabavki je ugovoreno u vrednosti koja se od granice za sprovođenje tendera razlikuje za manje od deset hiljada dinara.

Kada je reč o nabavkama dobara i usluga, iako su pragovi za primenu zakona različiti (1 milion dinara), nalazi su slični. Kada se uzmu u obzir nabavke dobara i usluga između vrednosti od 700 hiljada do 2 miliona dinara iz prve polovine 2024. godine (ukupno 14333 nabavki), najveći broj njih spada u kategoriju ugovorenih sa vrednošću

između 900 hiljada i milion dinara – **31.27%**. Poređenja radi, u prvu sledeću kategoriju između milion i 1.1 milion dinara spada **samo 4.53% ugovora**, a u kategoriji zaključenih ugovora vrednosti između milion i dva miliona dinara spada ukupno 37.92%. Zapanjujuć je podatak da je **čak 9.98% nabavki** ugovoreno u vrednosti koja se od granice za sprovođenje tendera razlikuje za manje od deset hiljada dinara.

U nabavkama čije su procenjene vrednosti ispod zakonom propisanih pragova, naručiocu nisu u obavezi da sprovedu postupke putem Portala javnih nabavki, već mogu direktno odabrati ponuđače sa kojima žele da zaključe ugovore.

Konkurencija u postupcima javnih nabavki je u padu tokom prethodnih godina. Prema podacima Kancelarije za javne nabavke, prosečan broj ponuda u 2023. godini bio je 2.4, a u čak 51% postupaka podneta je samo jedna ponuda. Iako u velikom broju oblasti zaista postoji nedostatak konkurencije, ovakvo stanje proizvod je i rasprostranjene prakse podešavanja tenderskih uslova prema onima koje mogu da ispune određeni ponuđači, ali i samih dogovora ponuđača oko podele tržišta u pojedinim oblastima. Sve ovo utiče na povećanu potrošnju javnih sredstava kroz javne nabavke, a negativno se odražava na transparentnost i konkurenciju u postupcima.

Nedostatak kontrole kao podsticajno okruženje

Kontrola postupaka javnih nabavki i dalje je na nedovoljnom nivou, imajući u vidu broj nepravilnosti koje se otkriju prilikom vršenja kontrole u trenutnom obimu. Nekažnjivost za (ne)otkrivene nepravilnosti šalje sliku da je u ovoj oblasti kontrole gotovo i da nema.

Monitoring koji vrši Kancelarija za javne nabavke obuhvatio je 650 postupaka u 2022. godini (1.35% svih postupaka), odnosno tek svaka osamdeseta javna nabavka bila je predmet monitoringa. U istom periodu, KJN je podnela 429 zahteva za pokretanje prekršajnih postupaka, što bi u prevodu značilo da je u skoro $\frac{3}{4}$ nadziranih postupaka uočena nepravilnost koja je ZJN-om propisana kao prekršaj.

Budžetska inspekcija je od 1. januara 2023. dobila ovlašćenje da vrši nadzor nad izvršenjem ugovora o javnim nabavkama. U istoj godini, Budžetska inspekcija je izvršila nadzor kod 82 naručioca, kod kojih je pronašla ukupno 238 nepravilnosti vezanih za primenu ZJN-a, odnosno 2.9 nepravilnosti po nadziranom subjektu.

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

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

Svi navedeni podaci ukazuju na to da je trenutni obim kontrole nedovoljan i da bi trebalo znatno ozbiljnije i sistematičnije pristupiti nadzoru u oblasti javnih nabavki.

Preporuke:

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