

Predrag Jovanović, direktor Uprave za javne nabavke Republike Srbije

Transparentnost i spoljna kontrola procesa javnih nabavki u Srbiji

Hvala Vam. Javne nabavke su, u periodu posle Drugog svetskog rata, prvi put uređene 2002. godine kada je donet Zakon o javnim nabavkama u julu mesecu, tako da je to period od kada računamo da imamo adekvatno regulisan sistem javnih nabavki vredan preko milijardu i po evra godišnje. Sistem se sastoji od 12.000 naručilaca i 80.000 ponuđača koji godišnje zaključe oko 250.000 evidentiranih ugovora. Broj zaključenih ugovora je, svakako, veći, s obzirom da jedan broj naručilaca ne dostavlja Upravi godišnje izveštaje o zaključenim ugovorima. Proizlazi da se, u Srbiji, svakoga dana zaključi preko 1.000 ugovora o javnim nabavkama.

Zakon koji uređuje ovako veliku i složenu oblast jeste sistemski zakon koji dotiče praktično svaki deo javnog sektora počev od osnovne škole na lokalnom nivou, pa do najvećih ministarstava, fondova za zdravstveno i penzijsko osiguranje, najvećih javnih preduzeća itd.

Do sada su, u sistemu javnih nabavki, bile aktivne samo dve specijalizovane institucije: Uprava za javne nabavke i Komisija za zaštitu prava, obe osnovane po ovom zakonu.

Međutim, ovaj sistem je koncipiran tako da u njemu aktivno učestvuje više institucija koje međusobno dele posao i istovremeno se uzajamno kontrolišu, po principu «provere i ravnoteže», na engleskom «checks and balances».

U svom izlaganju ću, pošto je tema eksterna revizija i državna revizorska institucija, izostaviti deo posvećen ulozi Uprave za javne nabavke i skoncentrisati se na državnu revizorsku instituciju, tj. na aspekt eksterne kontrole. Verujem da će moje izlaganje o značaju i ulozi Državne revizorske institucije (DRI) u kontroli regularnosti javnih nabavki pokazati koliko je ova institucija nedostajala sve ovo vreme i koliki je bio pritisak u pogledu kontrole javnih nabavki na jedine dve postojeće institucije u ovoj oblasti- Upravu i Komisiju – upravo zato što nije bilo DRI.

Državna revizorska institucija kontroliše sve tri faze postupka javne nabavke. To je, kao prvo, faza planiranja javne nabavke koja je «rak rana» u sistemu javnih nabavki. Šire posmatrano, planiranje je ključni problem, ne samo u javnim nabavkama, već i u čitavom sistemu javnih finansija. Dalje, DRI kontroliše ispravnost druge faze javne nabavke - postupak izbora najpovoljnije ponude. Konačno, Državna revizorska institucija proverava i treću fazu javne nabavke - realizaciju ugovora.

Pored toga, Državna revizorska institucija kontroliše nabavke sa odloženim plaćanjem, poput nabavki putem kredita, lizinga i sl, kao i tzv. «poverljive nabavke».

Vezano za «poverljive nabavke», tokom proteklih godina, bili smo svedoci velikih sporenja u domaćoj javnosti da li Uprava za javne nabavke treba da ih kontroliše ili ne. Međutim, propisi koji uređuju eksternu reviziju jasno upućuju da su Vojska i MUP dužni

da Državnoj revizorskoj instituciji dostave i one podatke koji su vezani za nabavke koje se smatraju državnom, vojnom i službenom tajnom, dok po Zakonu o javnim nabavkama, Uprava nema te nadležnosti.

U procesu kontrole regularnosti postupaka javnih nabavki, prvi stepenik je interna kontrola. Službe interne kontrole koje treba da postoje kod svakog naručioca predstavljaju ključni oslonac Državnoj revizorskoj instituciji u njenom radu.

Prilikom provere plana nabavki naručioca, DRI najpre procenjuje potrebe datog naručioca, zatim vrši proveru njegovih procenjenih potreba koje je on napravio na osnovu plana svojih aktivnosti.

Dalje, DRI proverava usaglašenost godišnjeg plana naručioca sa njegovim srednjoročnim i dugoročnim planom, zatim kako je definisao kriterijume i da li oni odslikavaju stvarne potrebe iznete u njegovom planu. Dobro je poznato koliko je važno dobro definisati kriterijume da bi se efikasno i efektivno zadovoljile potrebe naručioca i postigla najpovoljnija «vrednost za novac» («value for money»), kao i za obezbeđenje slobodne konkurencije i otklanjanje diskriminacije.

Državna revizorska institucija, takođe, proverava jasnoću identifikacije potreba naručioca, jasnoću i preciznost u specifikaciji, odsustvo diskriminacije u specifikaciji, kao što je, recimo, navođenje robne marke proizvođača, kao i procenjenju vrednost nabavke.

Kod samog postupka izbora najpovoljnije ponude, Državna revizorska institucija proverava da li je izabrani postupak javne nabavke odgovarajući, da li je bilo opravdano da se nabavka sprovede u postupku sa pogađanjem bez prethodnog objavljivanja ili ne, da li je obezbeđena efektivna konkurencija i da li je izvršen odgovarajući izbor kriterijuma.

Kod izvršavanja ugovora, Državna revizorska institucija proverava kako se ugovor realizuje i to po svakoj ugovornoj stavci, tokom čitavog perioda realizacije. Takođe, prati se iskustvo naručioca u pogledu pouzdanosti isporučene robe, radova i usluga, reklamacija, kvaliteta, servisiranja, itd. Na taj način se kontrolom od strane DRI obuhvata praktično celokupan proces nabavke, počev od plana pa sve do okončanja realizacije, pri čemu se jasno može utvrditi da li je ono što je ugovoreno zaista i isporučeno, kako u pogledu količine, tako i u pogledu vrste i kvaliteta predmeta nabavke, kao i kako su se kretale isplate i da li su odstupale od onog što je predviđeno ugovorom.

Iz ovoga jasno proizlazi do kakvih je negativnih promena dovelo nepostojanje Državne revizorske institucije na regularnost u primeni propisa iz oblasti javnih tokom protekle četiri godine – zloupotrebe u oblasti javnih nabavki «preselile» su se iz središnje faze izbora najpovoljnijeg ponuđača koju kontrolišu Uprava i Komisija u prvu i treću fazu, tj. na planiranje potreba naručilaca i realizaciju ugovorenih nabavki.

Dokumenti koje konkretno kontroliše Državna revizorska institucija su: plan nabavke, kompletna konkursna dokumentacija, zapisnik sa otvaranja ponuda, izveštaj o dodeli

ugovora, odluka o izboru najpovoljnijeg ponuđača i ponuda izabranog ponuđača. Ukoliko je došlo do zahteva za zaštitu prava pred Komisijom, DRI proverava kompletnu dokumentaciju vezanu za zaštitu prava, ugovor između naručioca i ponuđača, fakture i otpremnice.

Svako odstupanje koje bi se potencijalno javilo između javnog poziva, konkursne dokumentacije, zaključenog ugovora i dokumenata vezanih za njegovu realizaciju iniciraju dodatne mere provere. Podrazumeva se da samo ovakva, sveobuhvatna kontrola može da da pravi rezultat.

Kod postupaka kod kojih postoji javni poziv, Državna revizorska institucija kontroliše ispravnost u određivanju kriterijuma. Ovo je izuzetno važno jer praksa pokazuje da se najveći broj pokušaja «nameštanja» tendera odvija putem diskriminatorno postavljenih kriterijuma. Konkretno, DRI proverava opravdanost izbora kriterijuma, kao i način njihovog opisivanja i ponderisanja u tenderskoj dokumentaciji. Dalje, proverava se da li su kriterijumi primenjeni u skladu sa onim kako je navedeno u tenderskoj dokumentaciji.

Takođe, proverava se podudarnost elemenata iz ugovora, kao što su cene i rokovi sa onim sadržanim u konkursnoj dokumentaciji i javnom pozivu. Drugim rečima, DRI proverava da li se javni poziv, konkursna dokumentacija i ugovor slažu u pogledu cene, rokova i ostalih parametara, kao i da li postoji usaglašenost plaćanja sa ugovorom.

Takođe, DRI proverava da li je naručilac poštovao odluku Komisije za zaštitu prava o potpunom ili delimičnom poništenju ugovora, čime se obezbeđuje poštovanje izvršavanja odluka Komisije, što danas predstavlja značajan problem.

Kod postupaka kod kojih nema javnog objavljivanja, Državna revizorska institucija proverava dokumentaciju kojom naručilac obrazlaže zašto je izbegao javno objavljivanje, kao i ugovor koji je zaključen po sprovedenom postupku.

Kod nabavki male vrednosti koje su neretko van efikasne kontrole, DRI proverava: odluku o nabavci male vrednosti, prikupljene ponude, kako su ocenjene ponude i kako je izvršen izbor najpovoljnije među njima i konačno, zaključeni ugovor o nabavci male vrednosti.

Ono što izdvaja Državnu revizorsku instituciju u odnosu na ostale kontrolne organe u oblasti javnih nabavki jesu mere (instrumenti) koji joj stoje na raspolaganju, ukoliko uoči neregularnosti u postupcima javnih nabavki naručioca.

Naime, Državna revizorska institucija, nakon obavljene kontrole naručioca, sastavlja izveštaj o reviziji u kome naručiocu ukazuje na nepravilnosti koje su utvrđene prilikom kontrole. Naručilac je dužan da otkloni te nepravilnosti u roku od 30 do 90 dana, zavisno od prirode nepravilnosti.

Ako naručilac ne otkloni nepravilnosti na zadovoljavajući način u predviđenom roku, smatra se da on krši obavezu dobrog poslovanja. Zakon definiše dve vrste kršenja

obaveze dobrog poslovanja: lakši i teži. U zavisnosti od toga koja je vrsta kršenja u pitanju, određuju se mere koje se imaju preduzeti protiv odgovornog lica naručioca.

U slučaju lakšeg oblika kršenja obaveze dobrog poslovanja, Državna revizorska institucija upućuje zahtev za preduzimanje mera organu u čijoj je nadležnosti naručilac i to protiv odgovornog lica naručioca, tj. direktora.

U slučaju težeg kršenja obaveze dobrog poslovanja, Državna revizorska institucija obaveštava Narodnu skupštinu, Vladu, upućuje poziv za razrešenje odgovornog lica i obaveštava javnost o tome.

Praksa zemalja koje imaju razvijene državne revizorske institucije pokazuje da su ove mere vrlo efikasne.

Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji dalje predviđa da je organ nadležan za razrešenje odgovornog lica naručioca dužan da o svojoj odluci obavesti Državnu revizorsku instituciju u roku od 15 dana po razrešenju direktora naručioca. Pored ove mere, DRI je, takođe, ovlašćena da podnosi i krivične prijave.

Može se zaključiti da je Državna revizorska institucija preko potrebna sistemu javnih nabavki u Srbiji. Takođe, postoji veliki potencijal za ostvarivanje efikasne saradnje DRI sa dve već postojeće institucije u ovoj oblasti -Upravom za javne nabavke i Komisijom za zaštitu prava - kako bi se kontrola javnih nabavki učinila znatno efikasnijom. Saradnja između ove tri institucije bi se odvijala putem razmene informacija o uočenim zloupotrebama, koordiniranom delovanju u prevenciji i otkrivanju zloupotreba i pružanju stručne pomoći.

Da bi Državna revizorska institucija mogla da vrši efikasnu kontrolu naručilaca, neophodni su joj kadrovi koji će imati potrebna specijalizovana znanja u oblasti javnih nabavki. Pošto su javne nabavke specifična i kompleksna oblast, Uprava i Komisija mogu pružiti značajnu pomoć DRI u stručnom osposobljavanju njenih revizora u oblasti javnih nabavki.

Svoje izlaganje bih završio citiranjem četiri, po mom mišljenju, značajne preporuke, koje je navela SIGMA u svom Izveštaju o javnim nabavkama u Srbiji za 2006. godinu:

- Prvo, potrebno je razmotriti organizaciju unutrašnje kontrole i spoljne revizije kako bi se osigurao integritet procesa nabavki;
- Drugo, Vlada treba da, u bliskom dogovoru sa svim važnim učesnicima, pripremi strategiju i akcioni plan za reformu javnih nabavki u kojima će biti jasno navedene mere koje treba preduzeti;
- Treće, Upravu za javne nabavke treba ojačati i
- Četvrto, neophodno je jačanja kapaciteta naručilaca, pre svega kroz profesionalizaciju ljudi koji rade na poslovima javnih nabavki.

Hvala vam.