

Храбро и одговорно против корупције у јавним набавкама

САША ВАРИНАЦ

ПРЕДСЕДНИК РЕПУБЛИЧКЕ КОМИСИЈЕ ЗА ЗАШТИТУ ПРАВА У ПОСТУПЦИМА ЈАВНИХ НАБАВКИ

◇ *Пословима јавних набавки бавите се практично од усвајања првог Закона о јавним набавкама, тачније од 2003. године када сте обављали посао заменика председника Комисије за заштиту права, која је тада била образована при Управи за јавне набавке. Да ли је и у којој мери унапређен систем јавних набавки у односу на претходни период?*

– Од 2002. године, и доношења првог Закона о јавним набавкама, па до данас било је и измена и допуна тог закона, али и донета су два нова закона који регулишу област јавних набавки (2008. и 2012. године). Свакако да је у том периоду остварен напредак, како у одредбама које уређују поступак јавне набавке, тако и у начину на који су организоване институције које су надлежне за спровођење наведеног закона. Што се тиче Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки, може се истаћи да је још 2002. године систем заштите права понуђача и јавног интереса у поступцима јавних набавки у Републици Србији успостављен на принципу двостепености: одлуку о поднетом захтеву у првом степену доноси сам наручилац, док у другом степену одлучује комисија основана за целу територију Републике Србије, која се првобитно називала Комисија за заштиту права понуђача (први Закон из 2002. године), затим, Комисија за заштиту права (измене Закона из 2004. године), па Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки (Закони из 2008. и 2012. године). Комисија за заштиту права понуђача и Комисија за заштиту права статусно нису биле уређене на начин који је омогућавао у потпуности ефикасан рад, будући да су



Фото: Медија центар

биле образоване при Управи за јавне набавке, те да, самим тим, нису имале своја средства, као ни своје запослене. Такође, незадовољним понуђачима није била остављена могућност да при једној вишој, судској инстанци оспоре законитост одлука тих комисија. То је стварало проблем и за незадовољне понуђаче, али и за оне који су радили у тим комисијама, због великог притиска да се у једном веома кратком року – 15 дана, донесе правилна одлука о набавкама које су, често, огромних вредности и од великог значаја за несметано функционисање државе, односно обављање виталних функција наручилаца. Образовањем Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки као независног и самосталног државног органа који има свој буџет, своје запослене, а чије одлуке су подвргнуте судској контроли (могуће је покретање управног спора пред Управним судом), свакако су створени предуслови за један ефикаснији систем заштите права у поступцима јавних набавки, и сматрам да је у том погледу у претходних 12 година остварен значајан напредак.

◇ Нови Закон о јавним набавкама примењује се нешто више од годину дана. Да ли се са ове временске дистанце може говорити о конкретним резултатима који су остварени његовом применом?

– Нови Закон је донео низ нових решења која на сасвим другачији начин уређују поједине радње које у поступку јавне набавке предузима наручилац, као и овлашћења надлежних државних органа, пре свих, Управе за јавне набавке и Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки. Сврха неких од тих решења је да се убрзају и поједноставе процедуре за избор најповољније понуде, а са друге стране настојало се и да се пронађу решења која ће омогућити јачу и ефикаснију контролу, посебно у фази пре покретања самог поступка јавне набавке, али и у фази реализације закљученог уговора о јавној набавци. Ако бисте ме питали да издвојим неко од решења које је донело највећи напредак у погледу ефикасности самог поступка јавних набавки, свакако да бих издвојио Регистар понуђача. До почетка примене новог Закона озбиљан проблем у спровођењу поступка јавне набавке је било доказивање испуњености обавезних услова за учешће од стране понуђача. Наиме, понуђачи су били у обавези да у свакој јавној набавци прибављују доказе о томе да су регистровани, да су платили порез, да им није изречена мера забране обављања делатности, а сада се захтева да докажу и да нису осуђивани за одређена кривична дела. Ново решење омогућава понуђачима да пред Агенцијом за привредне регистре једном докажу да испуњавају обавезне услове и да на основу тога буду уписани у Регистар понуђача, те да након тога, приликом подношења понуда у наредним јавним набавкама не подносе сваки пут и доказе о испуњености поменутих услова, већ да сама чињеница да су уписани у тај



регистар буде довољна за наручиоце како би прихватили њихову понуду у погледу тих услова. Што се тиче контроле, свакако би требало издвојити прецизније регулисање плана набавки, увођење низа одредби које се односе на спречавање корупције и сукоба интереса, као и ригорозније уређење ситуација у којима се врше накнадне измене закљученог уговора о јавној набавци. Свакако да и већа транспарентност, нарочито у поступцима јавних набавки мале вредности (у свим таквим поступцима позив за подношење понуда сада се објављује на Порталу јавних набавки), доприноси већој конкуренцији и, самим тим, значајнијем остварењу основног начела јавних набавки – начела економичности и ефикасности.

◇ Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки је новим Законом добила нова овлашћења (вођење прекршајног поступка у првом степену, могућност поништења уговора, новчано кажњавање наручиоца, предлог за разрешење одговорног лица). Може ли Комисија, са капацитетима који су јој на располагању, на довољно квалитетан начин обављати послове утврђене Законом?

– Републичка комисија је новим Законом добила низ нових овлашћења, што обим послова тог државног органа сада у великој мери проширује у односу на претходни период када јој је једина надлежност била од-

Интервју: Саша Варинац

лучивање о поднетим захтевима за заштиту права незадовољних учесника у поступцима јавних набавки. Нека од тих овлашћења су раније била у судској надлежности, као што су вођење првостепеног прекршајног поступка (за шта су били надлежни прекршајни судови) и поништење уговора (за шта су били надлежни привредни или судови опште надлежности). Када говоримо о капацитетима, не можемо рећи да, тренутно, Републичка комисија има проблеме који је онемогућавају да примењује додељена овлашћења. Мора се у том погледу истаћи подршка коју Републичка комисија добија и од стране Одбора за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања који даје сагласност за ангажовање нових запослених када су у питању независна регулаторна тела, као и Одбора за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава као тела које врши надзор над радом Републичке комисије. Међутим, заиста је потребно у наредном периоду реално сагледати да ли је могуће да један државни орган врши толико различитих овлашћења на сада прописани начин, посебно имајућу у виду да се нека од тих овлашћења традиционално у упоредном праву везују искључиво за судове и начин на који су они устројени. Рецимо, за поништење уговора, судови не примењују Закон о општем управном поступку, који је Републичка комисија дужна да примењује као супсидијерни (помоћни) у поступцима заштите права, већ Закон о парничном поступку. Свакако да ћемо, у том смислу, настојати да пажљиво анализирамо свако од тих овлашћења, и то кроз њихово вршење у мери колико је год то могуће, како би смо дошли до закључка шта је потребно изменити како би се унапредиле законске одредбе које их регулишу. Ипак, морамо имати у виду да је основни посао Републичке комисије, пре свега, да у једном кратком року одлучује о поднетим

захтевима за заштиту права. На тај начин се решавају спорови настали између наручилаца и учесника у поступцима јавних набавки и санкционишу уочене неправилности, а Републичка комисија кроз своје налоге и едукује наручиоце како би знали како да отклоне те неправилности. При томе, требало би и истаћи да се суочавамо са сталним увећањем броја поднетих захтева за заштиту права, тако да је у прошлој години, као првој години примене новог Закона о јавним набавкама, то увећање било преко 35% у односу на годину која јој је претходила, а на основу података из ове године можемо закључити да ће се тај тренд наставити, а вероватно ће поменуто увећање бити и значајније изражено у овој години. Дакле, сматрам да би Републичка комисија, пре свега, требало да се фокусира на ефикасно одлучивање о поднетим захтевима за заштиту права јер сваки поднети захтев задржава даље спровођење поступка јавне набавке све до доношења одлуке о истом. Уз то, свакако би требало у пуној мери примењивати и остала овлашћења која за циљ имају санкционисање утврђених неправилности у поступцима јавних набавки, као и кажњавање оних који су учинили те неправилности, али требало би имати у виду да су рокови за поступање у вршењу тих овлашћења знатно дужи од рокова за одлучивање о захтевима за заштиту права,



те да је нека од тих овлашћења потребно додатно прецизирати како би се омогућила њихова ефикаснија и делотворнија примена.

◇ *На који начин Комисија прати спровођење одлука које доноси и да ли имате неке статистичке показатеље о „судбини“ ваших одлука (првостепених пресуда, решења итд.)?*

– Републичка комисија одређеном динамиком прати извршење сваке одлуке коју донесе у поступку заштите права. Морамо имати у виду да контрола извршења одлука подразумева неку врсту понављања поступка заштите права и испитивање правилности свих радњи које је наручилац предузео након пријема одлуке коју је донела Републичка комисија. У ту сврху, од наручиоца се захтева достављање документације и изјава одговорних лица. Искуство из прве године примене новог Закона указује да се у великој већини одлуке Републичке комисије још увек поштују, и да је број ситуација у којима је утврђено да није било поштовања одлука износи свега неколико процената у односу на укупан број анализираних случајева. Намерно сам користио термин „још увек поштују“, јер је и очекивано да у првој години примене Закона постоји јача дисциплина међу актерима у поступцима јавних набавки, пре свега због страха од најављених санкција (да подсетимо да је у кривично законодавство уведено и ново кривично дело – Злоупотреба у вези са јавном набавком), али да таква дисциплина током времена може и да изгуби на интезитету уколико изостане ефикасно праћење и санкционисање.

◇ *У априлу 2014. године потписан је Меморандум о сарадњи између најзначајнијих институција у систему јавних набавки у Републици Србији. У којој мери ће активности предвиђене Меморандумом допринети сузбијању корупције у овој области?*

– Велики је значај сарадње између надлежних органа у систему јавних набавки. Кроз размену знања, искустава и информација ти органи ће свакако ефикасније оба-

вљати своје послове, а ти послови су посредно или непосредно усмерени ка сузбијању корупције. Да би се уопште примењивале санкције, потребно је да сви актери у поступцима јавних набавки буду у довољној мери едуковани и да су им позната правила која су дужни да примењују. У том смислу важно је да надлежни органи усаглашавају своје ставове у тумачењу релевантних одредби Закона о јавним набавкама, како не би било дилема у примени тих одредби. То помаже наручиоцима у спровођењу поступка јавних набавки, али и органима који врше контролу њиховог поступања.

◇ *Представници Републичке комисије су недавно у Бриселу приликом одржавања „билатералног скрининга“, у оквиру преговарачког поглавља бр. 5 које се односи на јавне набавке, представницима стручних тела Европске уније представили систем јавних набавки у Републици Србији. Да ли је наш систем јавних набавки у довољној мери усклађен са директивама ЕУ и колико ће позитивна оцена ове области утицати на даљи ток преговора о приступању Србије Европској унији?*

– Систем јавних набавки у Републици Србији јесте у великој мери усклађен са директивама ЕУ које су још увек у примени, и у том смислу на састанку „билатералног скри-



нинга” је констатовано да нема пуно потенцијалних отворених питања која би указивала на потребу за значајнијим изменама у том систему. Међутим, морамо имати у виду да су у априлу ове године у ЕУ на снагу ступиле три нове директиве које уређују јавне набавке, и то директива која регулише тзв. „класичне набавке”, затим директива која регулише тзв. „комуналне” набавке, као и потпуно нова директива која уређује концесије (раније није постојала посебна директива за ту област). Период за обавезну имплементацију тих директива у национално законодавство земаља чланица јесте две године од ступања на снагу (до тада се примењују старе директиве), па ће се и од Републике Србије очекивати да изврши постепену имплементацију тих нових правила. Што се тиче заштите права, директива која регулише правне лекове у јавним набавкама је одредбама нашег Закона о јавним набавкама у великој мери испоштована, и Европска комисија ће, пре свега, бити фокусирана на праћење ефикасности и објективности поступака заштите права, као и на степен имплементације осталих овлашћења које има Републичка комисија.

♦ *Једна од значајних новина новог Закона је увођење института грађанског надзорника, који прати поступке јавних набавки чија је процењена вредност преко милијарду динара. Шта је потребно учинити како би се пре свега мотивисали појединци и организације грађанског друштва, а затим и унапредили њихови капацитети за праћење највреднијих поступака јавних набавки?*

– Грађански надзорник је институт новог Закона о јавним набавкама и представља нови, овај пут у процесном смислу конкретнији, начин укључивања организација грађанског друштва у мониторинг јавних набавки. Ти независни надзорници над спровођењем поступака јавних набавки, поред осталог, имају овлашћење и да поднесу захтев за заштиту права у поступку који надзиру. Грађански надзорници су већ подносили захтеве за заштиту права и очекујемо да ће они и у будуће указивати Републичкој комисији и осталим надлежним органима на

најзначајније и, може се рећи, системске нерегуларности у поступцима јавних набавки над којима врше надзор. То су јако вредни поступци (преко милијарду динара) и логично је закључити да ће покушаји фаворизовања одређених понуђача бити софистициранији будући да се очекује већа контрола таквих поступака. Зато је веома важно да грађански надзорници, поред извештаја који достављају Управи за јавне набавке и Народној скупштини, подносе и захтеве за заштиту права како би као неко ко има увид у целокупан поступак јавне набавке могли да изхедују отклањање нерегуларности које су уочили. Важно је да грађански надзорници буду упознати са праксом надлежних органа, те да стекну и одређена знања специфична за посебне области из којих је предмет јавне набавке, како би могли адекватно да реагују.

♦ *Недавно је Комисија по поднетом захтеву за заштиту права грађанског надзорника, Друштва против корупције из Зрењанина, поништила у целини поступак јавне набавке наручиоца Апотека Нови Сад и заузела начелни правни став, који је обавезан за све будуће поступке јавних набавки, да критеријум „cassa sconto” није дозвољен у поступцима јавних набавки. Колика може бити стварна улога организација грађанског друштва у светлу новоуведеног института посматрано кроз призму наведеног случаја?*

– У случају који помињете, грађански надзорник је препознао нерегуларност због које је и Републичка комисија заузела начелни правни став како би спречила даље понављање исте, а посебно имајући у виду да је била у питању набавка лекова као врста набавки које су најосетљивије како у смислу вредности, тако и у смислу значаја за грађане ове земље. Међутим, сматрам да би грађански надзорник требало да добије и значајнију улогу у фази контроле извршења уговора, јер тренутно може да надзире само поступак јавне набавке који се завршава доношењем коначне одлуке о додели уговора. Дакле, стварна улога организација грађанског друштва је, очигледно, све јача у мониторингу јавних набавки, што може пред-

стављати једно од ефикаснијих средстава у борби против корупције у јавним набавкама.

◇ *Нажалост, Србију је задесила велика природна катастрофа и већ постоје најаве државног врха о скраћивању процедура набавки. Колика је реална опасност да приликом обнове поплавених подручја дође до озбиљних кршења Закона?*

– Свакако да су елементарне непогоде ситуације у којима је најважније да се у најкраћем могућем року обезбеде основни животни услови за угрожено становништво. У таквим ситуацијама заиста је тешко примењивати редовне поступке јавних набавки са свим роковима који су законом одређени за спровођење појединих радњи од стране наручилаца. Сам Закон о јавним набавкама прописује одређене изузетке од општих правила. Важно је бити рестриктиван у примени тих изузетака, како се исти не би примењивали и у оним ситуацијама у којима заиста није потребно ургентно реаговати. У међувремену је усвојен и посебан закон који детаљније регулише насталу ситуацију – Закон о отклањању последица поплава у Републици Србији, и тај закон садржи нека посебна правила у поступању како наручилаца, тако и Републичке комисије (рецимо, рок за одлучивање је 5 дана

од дана пријема документације) у поступцима јавних набавки који за предмет имају отклањање последица поплава.

◇ *У оваквој констелацији ствари, поред знања потребна је и изузетна храброст у мониторингу и имплементацији нових законских решења, што сте и сами наглашавали. Има ли довољно храбрости у надлежним институцијама?*

– Сматрам да је на другима да цене да ли у надлежним институцијама има довољно храбрости у мониторингу и имплементацији нових законских решења. Ја могу само још једном да констатујем да је та храброст, поред знања, неопходна како би се постигла пуна објективност и доследност у поступању. Свакако да ћу као неко ко руководи Републичком комисијом као једним од надлежних органа у систему јавних набавки, настојати да запослени у истом озбиљно, одговорно и храбро приступују доношењу одлука у оквиру законом прописаних овлашћења.

