

Агенција за спречавање корупције

Царице Милице 1

Београд

**Предмет: Коментари на нацрт документа „Процена утицаја корупције -Упутство“**

#### **Контекст**

Како је објашњено у објави на сајту Агенције <http://www.acas.rs/poziv-zainteresovanoj-javnosti-za-dostavljanje-komentara-na-nacrt-metodologije-za-izradu-procene-uticaja-mera-preduzetih-sa-ciljem-smanjenja-korupcije-u-ranjivim-oblastima/> Република Србија се, у складу са Ревидираним Акционим планом за Поглавље 23, обавезала да ће проценити утицај досадашњих мера предузетих са циљем смањења корупције у рањивим областима (здравство, порези, царине, образовање, локална самоуправа, приватизација, јавне набавке и полиција), као и да ће предузети корективне мере, уколико је потребно и успоставити механизам редовног и мерљивог праћења умањења степена корупције у наведеним областима.

Даље се каже да је Агенција за спречавање корупције, уз експертску подршку обезбеђену посредством ИПА 2013 пројекта „Превенција и борба против корупције“, израдила [Нацрт методологије](#) за израду процене утицаја мера предузетих са циљем смањења корупције у поменутих областима.

Истовремено, Агенција је изразила спремност да унапреди квалитет овог документа, а имајући у виду његову комплексност и значај који ће имати у даљем процесу израде јавних политика у наведеним областима, позвала је све заинтересоване да коментаре и сугестије на Нацрт методологије доставе најкасније до 30. новембра 2020.

#### **Обавеза из ревидираног Акционог плана за поглавље 23**

Ревидирани Акциони план за поглавље 23, предвидео је да ће у последњем кварталу 2020. бити израђене методологије за израду Процене утицаја мера предузетих у циљу смањења корупције у осам таксативно наведених области, које су оцењене као „рањиве“ (здравство, порези, царине, образовање, локална самоуправа, приватизација, јавне набавке и полиција):

<https://www.mpravde.gov.rs/files/Revidirani%20AP23%202207.pdf>

У свим наведеним случајевима предвиђена је израда посебних методологија, као и учешће Агенције за спречавање корупције и надлежних органа за поједине поменуте области.

На примеру јавних набавки то изгледа овако:

2.2.8.5. Развити Методологију за израду Процене утицаја мера предузетих у циљу смањења корупције у области јавних набавки. Носиоци активности: Агенција за борбу против корупције, Управа за јавне набавке, Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки. Рок: IV квартал 2020; извор финансирања: Буџет Републике Србије Буџетирано у оквиру

активности 2.2.8.6. и донаторска подршка. У оквиру IPA 2013, Пројекат Превенција и борба против корупције обезбеђена су потребна средства. Показатељ резултата: Методологија за израду Процене утицаја мера предузетих у циљу смањења корупције у области јавних набавки је развијена и базира се на јасним критеријумима.

### **Коментар и предлог ТС**

Имајући у виду формулацију обавезе у ревидираном Акционом плану, као и сврху подухвата јасно је да би требало израдити осам посебних докумената (методологија) за сваку од наведених области. У том смислу, документ који је тренутно припремљен и постављен за давање коментара може да буде од користи приликом сачињавања тих осам посебних методологија, али се ни на који начин не би могло сматрати да ће обавезе из тачке 2.2.8.5. (за јавне набавке), и других сличних тачака које се односе на методологију за друге рањиве области, бити испуњен када актуелни нацрт постане коначни текст.

Без обзира на неспорне квалитете и уложени труд у израду објављеног документа сматрамо да је приступ за испуњавање обавеза био погрешан, уколико нису предузете и неке друге активности за испуњавање ове обавезе из АП 23. Наиме, пошто је обавеза била да се изради методологија „за процену утицаја мера предузетих у циљу смањења корупције у области јавних набавки“, први корак је требало да буде утврђивање које су то мере уопште биле предузете у циљу смањења корупције у области јавних набавки, на основу информација које доставе државни органи који су тавке мере доносили, примењивали или били дужни да прате њихово спровођење.

Тек када се утврди које су то мере, може се почети са израдом методологије за процену утицаја **управо тих мера**, а не антикорупцијских мера уопште.

Имајући то у виду, наш предлог је да се овај пропуст отклони тако што би биле утврђене мере које су предузете у борби против корупције како у јавним набавкама, тако и у другим рањивим областима, да се затим објављено упутство за израду методологије примени на те конкретне мере, и да се потом свих осам нацрта Методологија изнесу на јавну расправу, како би стручна и друга заинтересована јавност могла да оцени да ли ће примена методологија бити довољна да се утврде ефекти спроведених антикорупцијских мера.

### **Коментари и предлози у вези са „потенцијалним показатељима корупције“**

У актуелном Нацрту, као прилог су излистани „потенцијални показатељи корупције“ у појединим областима. Није у потпуности јасно да ли је сврха излагања ових показатеља била да се јавност позове да укаже на њихову релевантност и да допуни списак оним што би још требало узети у обзир. У сваком случају, то што су ови показатељи уврштени указује на (похвалну) намеру да се при будућим проценама сагледа не само ефекат појединих антикорупцијских мера, већ и да се сагледа шира слика стања корупције у појединим областима. Међутим, сами „потенцијални показатељи нису најсрећније одабрани, што ћемо показати на примеру јавних набавки:

Табела 16: Потенцијални показатељи корупције у јавним набавкама Показатељи корупције у јавним набавкама РБ . Индикатор Ланац резултата Тип показатеља Извор

1. Укупан број уговора Учинак Објективни Канцеларија за јавне набавке
2. Укупна вредност уговора Учинак Објективни Канцеларија за јавне набавке

Укупан број и укупна вредност уговора о јавним набавкама могу да буду показатељи за систем јавних набавки уопште, односно на то шта је могло да буде потенцијална мета корупције, али не говоре ништа о томе колико је корупције заиста било.

3. Просечна вредност уговора Учинак Објективни Канцеларија за јавне набавке

Показатељ није релевантан, осим из разлога наведеног у вези са претходне две тачке.

4. Просечан број понуда по закљученом уговору у поступцима јавних набавки Учинак Објективни Канцеларија за јавне набавке

Ово јесте показатељ који може да укаже на корупцију, али би га требало разрадити, јер на број понуда може да утиче стање на тржишту (објективни разлози) а не само могућа корупција, тако да се стање сагледава без оних набавки код којих из објективних разлога није било реално очекивати да буде више од једне понуде. Поред тога, у истраживање би требало укључити не само уговоре о јавним набавкама, већ и о набавкама које су изузете из примене закона.

5. Јавне набавке велике вредности у отвореном поступку - удео у укупној вредности јавних набавки Учинак Објективни Канцеларија за јавне набавке
6. Процентуално учешће набавки у преговарачком процесу без објављивања Учинак Објективни Канцеларија за јавне набавке
7. Процентуално учешће набавки уговореном поступку Учинак Објективни Канцеларија за јавне набавке
8. Преговарачки поступци без објављивања позива за подношење понуда по категоријама наручилаца (број, вредност, учешће) Учинак Објективни Канцеларија за јавне набавке
9. Преговарачки поступци без објављивања позива по основу за примену (хитност, тачно одређени понуђач) Учинак Објективни Канцеларија за јавне набавке

Ови подаци на генералном нивоу могу да послуже као податак о могућој корупцији, али би за даље коришћење морали да буду кориговани тако да смање утицај фактора који су објективне природе (на пример, законска решења која утичу на примену одређеног поступка су се мењала током времена). Знатно релевантније би било утврдити (на основу одлука надлежних органа или накнадном провером на узорку) број случајева у којима је неоправдано примењен нпр. преговарачки поступак, иако је по Закону требало да буде примењен отворени, јер се из саме чињенице да су преговарачки поступци били заступљенији у већој мери у једној години у односу на другу не може извести закључак о могућој корупцији.

10. Просечан дневни број посета порталу Учинак Објективни Канцеларија за јавне набавке

Нејасна је релевантност овог показатеља.

11. Закључени уговори на основу централизованих јавних набавки (број, вредност) Учинак  
Објективни Канцеларија за јавне набавке

Нејасна је релевантност овог показатеља. Корупција у јавним набавкама може да се одвија и централизовано и децентрализовано. Имало би смисла поредити ефекте једног или другог приступа поређењем исхода поступка (нпр. да ли је након централизације дошло до значајног умањења плаћене цене за набавке које су раније вршене децентрализовано), па би то можда могао бити показатељ корупције (мада може бити и последица тржишног пословања).

12. Corruption Perceptions Index Исход / Утицај Субјективни Transparency International

Индекс перцепције корупције може бити релевантан генерално за оцену стања о корупцији у некој земљи (па и у Србији), али он не пружа податке о некој тачно одређеној области (нпр. о јавним набавкама).

13. Утисак грађана о корумпираности – Јавне набавке Исход Субјективни Разни извори

Сазнања грађана о јавним набавкама су ограничена и тек посредно релевантна. Значајније би било прикупити податке о корупцији у јавним набавкама од представника привредних субјеката који потенцијално могу бити учесници оваквих поступака.

С друге стране, на списку недостају други показатељи који би могли бити релевантни. Пре свега, то може бити вредност набавки радова, добара и услуга за потребе органа власти који нису уговорени кроз општа правила о јавним набавкама, већ на основу међудржавних споразума или посебних закона. Даље, недостају и показатељи који се тичу већ утврђених неправилности у јавним набавкама (нпр. подаци из одлука Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки, налази Државне ревизорске институције, подаци из кривичних предмета, налази Комисије за заштиту конкуренције, налази из надзора/мониторинга Управе/Канцеларије за јавне набавке). Најзад, недостају и подаци о могућој корупцији у јавним набавкама који проистичу из медијских написа а који нису испитани од стране надлежних државних органа.

За Транспарентност Србија

програмски директор

Немања Ненадић

Београд, 25.11.2020.

