

Грађански надзорник – *Testigo Social* – у Мексику и други механизми грађанске контроле јавних набавки у Латинској Америци

I Мексико

1. Грађански надзорник – историјат настанка институције на савезном нивоу и извори права

Институт грађанског надзорника у поступцима јавних набавки у Мексику је уведен 2004. године, као последица активности организације *Transparency Mexico*². Наиме, 2004. године савезно Министарство државне управе (*Secretaria de la Función Publica*) издало је Смернице којима се регулише учешће грађанских надзорника (*testigos sociales*) у поступцима јавних набавки које спроводе савезни органи.³ Основ за усвајање ових смерница пронађен је у члану 134. Мексичког устава.⁴ Сва економска средства која су на располагању савезној влади морају се трошити уз поштовање начела ефикасности, делотворности, јавности и поштења, да је за набавке свих врста добара и услуга обавезан поступак јавних набавки. Други основ за увођење

1 Научни сарадник, Институт за упоредно право

2 „APEC Procurement Transparency Standards in Mexico Time to Engage the Private Sector“, Transparency International-USA and Center for International Private Enterprise., 2011, 14. доступан на <http://www.transparency-usa.org/documents/MEXICOCIPETIReportFINAL-June2011.pdf>

3 Lineamientos que Regulan la Participacion de los Testigos Sociales en las Contrataciones que Realicen las Dependencias y Entidades de la Administracion Publica Federal, од 16.12.2004. године, доступне на <http://www.funcionpublica.gob.mx/unaopspf/comunes/testigo.htm>

4 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, са свим изменама и допунама закључно са 26.2.2013. године, доступан на <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

овог института био је Национални план развоја за период 2001–2006. године, у којем је био предложен развој стратегија за борбу против корупције. Грађански надзорник представљао је начин да се грађанском друштву омогући активно учешће у раду савезних државних органа и на основу тога, процена њиховог рада. Грађански надзорници су могли да буду како физичка, тако и правна лица, тачније, невладине организације или њихови чланови. Важна карактеристика овог система била је да је Министарство државне управе било надлежно за регистравање грађанских надзорника. Они су у поступцима јавних набавки учествовали на захтев Министарства државне управе, или на сопствени захтев. Имали су право гласа у поступку, али ипак, њихов најважнији задатак био је да сачине извештај о току поступка јавне набавке. До значајне промене у институционалном положају грађанског надзорника дошло је 2009. године, када су објављене Измене и допуне закона о набавкама, закупу и услугама за јавни сектор (*Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*⁵ у даљем тексту: LA), закона о јавним радовима и повезаним услугама (*Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*⁶ у даљем тексту: LO), као и измене савезног закона о обавезама јавних службеника и савезног кривичног законика.⁷ Циљ ових измена било је усвајање међународних инструмената за борбу против корупције.⁸ Најзначајнија новина ове реформе представља и формално увођење грађанских надзорника у законе којима се

- 5 Закон је усвојен 2000. године а отада је мењан и допуњаван више пута, последњи пут 16. јануара 2012. године. в. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/laassp.htm>
- 6 Такође усвојен 2000. године, последње измене и допуне 9. априла 2012. године. в. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lopsrm.htm>
- 7 DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y del Código Penal Federal, доступан на www.diputados.gob.mx/.../173_LAASSP-O.
- 8 „El Testigo Social – Experiencia de Incidencia de la Sociedad Civil en la Gestión Pública“, ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de

регулише поступак јавних набавки, које, при том, не представља пуко преписивање постојећих одредби из Смерница, већ унапређен систем надзора поступка јавних набавки од стране представника цивилног сектора.⁹ Овај нови систем употпуњен је усвајањем два додатна прописа којима се разрађују одредбе два кључна закона из области јавних набавки – *Reglamento de la Ley De Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios Del Sector Público*¹⁰ (у даљем тексту: R-LA) и *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*¹¹ (у даљем тексту: R-LO). У том прелазном периоду на снази су биле Смернице из 2004. године, али усвајањем ових прописа оне су укинуте.

2. Избор грађанског надзорника и регистар грађанских надзорника

У складу са важећим прописима¹² грађански надзорници су физичка или правна лица која су уписана у одговарајући регистар који води Министарство државне управе а који је доступан преко портала *CompraNet*.¹³

2.1. Услови за избор

Грађански надзорници могу бити физичка и правна лица, а услови су следећи¹⁴:

Cuentas, 2011, 68, доступно на <http://www.rendiciondecuentas.org.mx/pdf/ElTestigoSocial.pdf>, у даљем тексту: „El Testigo Social“.

9 „El Testigo Social“, 69.

10 Доступан на http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LAASSP.pdf. О изворима права у Мексику в. <http://www.law.arizona.edu/Library/Research/Guides/mexicanlegalsystem.cfm>

11 http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LOPSRM.pdf

12 Члан 26. LA, члан 27. LO, члан 60. R-LA и члан 49. R-LO.

13 Ради се о интернет порталу на коме су обједињени подаци о јавним набавкама на савезном нивоу и на нивоу савезних држава <https://compranet.funcionpublica.gob.mx/web/login.html>

14 Сви услови прописани су члановима релевантних прописа наведеним у претходној фусноти.

1. за физичка лица:

- да се ради о мескичком држављанину или о страном држављанину који има дозволу боравка у Мексику (*condición migratoria idónea*);
- да лице није било осуђено на казну лишења слободе;
- да лице није активни јавни службеник у Мексику или иностранству, као и да најмање годину дана пре подношења молбе за регистровање није обављало јавну функцију на савезном нивоу у Мексику;
- да лицу није била изречена санкција у вези са вршењем јавне функције на било ком нивоу власти у Мексику или иностранству.

2. За правна лица:

- потврда да су невладине организације у складу са одговарајућим меродавним правом и да немају лукративни циљ.

Лица која желе да обављају функцију грађанског надзорника подносе доказе о свом образовању, стручности у ужој области и радном искуству, као и доказ да су у тим поступцима учествовали. Грађански надзорник се, надаље, у писаној изјави мора обавезати да ће говорити истину те да ће се изузети из оних поступака у којима постоји сукоб интереса због веза са неким од јавних службеника који учествују у поступку, а које могу бити породичне природе, пословне природе или академске природе (дословно: *vinculación académica, de negocios o familiar*).

2.2. Регистар грађанских надзорника

Грађански надзорник се постаје на основу јавног позива који упућује Министарство државне управе преко портала *CompraNet*. Ово министарство уједно је и надлежно за упис у регистар грађанских надзорника и за вођење овог регистра, као и за одређивање грађанског надзорника за сваку појединачну јавну набавку.

У поступку регистравања грађанских надзорника и одређивању надзорника за појединачне јавне набавке учествује и Одбор за грађанске надзорнике. Постојање овог одбора предвиђено је члановима 61. R-LA и 50. R-LO. Одбор је интерно тело Министарства и чине га пет јавних службеника овог министарства и пет представника грађанског друштва (привредних комора, удружења привредника или стручних удружења). Овај одбор има следеће функције:

- даје мишљење о кандидатима за упис у јавни регистар грађанских надзорника и брисање из њега;
- даје мишљење у вези са именовањем грађанских надзорника који учествују у поступку јавних набавки;
- предлаже измене табеле накнада које припадају грађанским надзорницима;
- помаже министарству у оцени учешћа надзорника у поступцима;
- доноси правилник о свом раду;
- даје предлоге за побољшање учешћа грађанских надзорника у јавним набавкама.

Састав овог одбора, као ни Правилник о његовом раду, нису доступни на интернету, иако се подаци о члановима Одбора из 2011. године, као и о Правилнику могу пронаћи у раније цитираној публикацији „*El Testigo Social – Experiencia de Incidencia de la Sociedad Civil en la Gestión Publica*“.

Дакле, Одбор даје мишљење о избору кандидата који се пријавио за обављање функције грађанског надзорника, али коначну одлуку доноси Министарство и о томе је дужно да обавести кандидата у року од петнаест радних дана.¹⁵

У овом тренутку у Мексику је регистровано укупно 39 грађанских надзорника, од којих су 5 правна лица, а 34 физичка лица.¹⁶

15 Члан 62. R-LA, члан 51. R-LO.

16 Детаљан списак регистрованих грађанских надзорника, заједно са знацима о њиховим специјалностима као и поступцима јавних набавки

Осим што је Министарство државне управне надлежно за упис у регистар и вођење регистра грађанских надзорника, оно, логично, има и овлашћење за брисање грађанских надзорника из овог регистра то јест, доношење одлуке о престанку функције грађанског надзорника. Одредбе о престанку функције грађанског надзорника прописане су у члановима 70. R-LA и 58. R-LO, и, према њима, ова функција престаје:

- ако грађански надзорник више не испуњава законом прописане услове;
- ако грађански надзорник у неком поступку поступа пристрасно;
- ако грађански надзорник злоупотреби податке које сазна током свог учешћа у поступку;
- ако грађански надзорник наведе јавни орган да фаворизује неког учесника у поступку јавне набавке;
- ако грађански надзорник пропусти да пријави уочене неправилности;
- ако грађански надзорник не испуни своје законске обавезе у поступку јавних набавки;
- ако грађанском надзорнику буде изречена санкција у својству лица које пружа услуге за државне органе у смислу LA.

Када Министарство државне управе сазна за постојање неког од ових услова, оно је дужно да тражи мишљење од Одбора за грађанске надзорнике¹⁷ и да га узме у обзир приликом доношења коначне одлуке. Изузетак од правила о брисању из регистра у случају да грађански надзорник више не испуњава услове прописане законом јесте ситуација када грађански надзорник буде изабран или именован на јавну функцију – тада његов статус грађанског надзорника мирује за време вршења јавне функције.¹⁸

у којима су учествовали доступан је на <http://www.funcionpublica.gob.mx/unaopspf/tsocial/tsocial.htm>.

17 Члан 61. R-LA и члан 50. R-LO.

18 Члан 70. R-LA и члан 59. R-LO.

3. Накнада за рад грађанског надзорника

Са правом се може поставити питање мотивације грађанских надзорника да обављају ову функцију. Иако је јасно да организације цивилног друштва имају не само интерес већ и одређеном броју случајева и одређена финансијска средства, док се основано може претпоставити да то није случај са физичким лицима. У Мексику су још од иницијалног увођења грађанских надзорника предвиђене накнаде за њихов рад, као мотив за учествовање у поступку јавних набавки и обављање овог одговорног и захтевног задатка.

Правни основ за плаћање накнаде за рад грађанског надзорника представља уговор који се закључује са оним органом јавне власти који је јавну набавку расписао. Уговором се одређују најмањи и највећи број радних сати грађанског надзорника, на основу процене трајања поступка јавне набавке и дужине и обима радњи који ће у њему бити предузети.¹⁹ Цена услуга које пружа грађански надзорник одређује се по сату, а на основу табеле коју усваја Министарство државне управе. Као основица се узима тржишна цена сличних консултантских услуга. У 2011. години на снази је била табела коју је усвојио Одбор за именовање грађанских надзорника 27. октобра 2005. године.²⁰ У овом тренутку нису нам доступни подаци о томе да ли је дошло до неких промена у том погледу.

Важно је истаћи да, осим што се уговор закључује са јавним органима који расписују поступак јавне набавке, управо су и ти јавни органи дужни да плате одговарајуће накнаде за рад и накнаде трошкова грађанским надзорницима. Прописима је регулисана минимална садржина уговора који се закључују са грађанским надзорником²¹, а то су ближе одређење јавне набавке у којој грађански надзорник учествује, најмањи и највећи број сати рада, цена за сат рада, правила о накнади

19 Члан 47. LA.

20 „El Testigo Social“, 81.

21 Члан 65. R-LA и члан 60. R-LO.

трошкова, радње у којима ће учествовати грађански надзорник, као и обавеза грађанског надзорника да чува поверљивост података које сазна у току поступка јавних набавки.

4. Поступци у којима учествују грађански надзорници и одређивање грађанског надзорника за појединачне поступке јавних набавки

Од 2009. године, учешће грађанских надзорника у поступцима јавних набавки из средстава савезног буџета, без обзира на то на ком нивоу власти су расписани је обавезно у случајевима:

- јавних набавки чија вредност износи пет милиона²², односно десет милиона дана²³ важећих минималних зарада у савезном округу (у овом тренутку, на основу минималне дневнице од 64,76 пезоса,²⁴ први праг износи 323.800.000,00 пезоса, односно око 19.500.000,00 евра а други 647.600.000,00, односно око 39.000.000,00 евра);
- када Министарство државне управе, имајући у виду значај који уговор има за тело које јавну набавку расписује, тако одреди;²⁵
- постоји и трећа могућност – да сами органи јавне власти траже да се за пројектовани поступак јавне набавке чија је вредност испод прописаног прага вредности и који се спроводе уз учешће мање од три понуђача или непосредном погодбом одреди грађански надзорник. У тим случајевима потребно је да орган који планира јавну набавку поднесе одговарајућу молбу Министар-

22 Члан 26. LA

23 Члан 27.бис LO.

24 Подаци о минималним зарадама преузети су са http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/asistencia_contribuyente/informacion_frecuente/salarios_minimos/default.asp

25 В. фусноте 20 и 21.

ству и мишљење о исплативости учешћа грађанског надзорника у таквом поступку.²⁶

Поступак за именоване грађанског надзорника покреће орган који спроводи јавну набавку, који у писаном облику од Министарства тражи именоване грађанског надзорника, и то у најкраћем року од двадесет радних дана пре пројектованих активности у поступку јавне набавке. Без обзира на то на основу ког од ових услова грађански надзорник учествује у поступку јавне набавке, неопходно је да се за именоване конкретног лица које ће вршити ову улогу прибави мишљење Одбора за грађанске надзорнике, док решење доноси Министарство државне управе и доставља га именованом лицу, органу који спроводи поступак јавне набавке, и то у року од двадесет радних дана. Овај орган потом о именованом надзорнику обавештава попуњаче.²⁷ Изузетно се може изузети грађански надзорник из поступака јавних набавки када се ради о поверљивим информацијама чије откривање може нанети штету националној безбедности, јавној безбедности или одбрани државе.²⁸

5. Улога и овлашћења грађанског надзорника у поступку јавних набавки

Именовани грађански надзорник учествује у свим радњама које се предузимају у оквиру поступка јавне набавке. Због тога је од изузетног значаја могућност и пракса именовања грађанског надзорника и пре објављивања јавног позива у поступку јавне набавке.²⁹ Прописима³⁰ је прецизно регулисан обим овлашћења грађанског надзорника, који, између осталог, обухвата и следеће радње и активности:

26 „El Testigo Social“, 85.

27 Члан 63. R-LA, члан 52. R-LO.

28 Члан 26. LA, члан 27.бис LO.

29 „El Testigo Social“, 88.

30 Члан 67. R-LA, члан 55. R-LO.

1. претходне и додатне радње (ревидирање пројекта, присуство састанцима одбора за јавне набавке и јавне радове, присуство другим састанцима);
2. присуство састанцима ради разјашњења;
3. посета месту извођења радова;
4. присуство приликом отварања понуда;
5. присуство састанцима за оцењивање понуда;
6. одлука о додели уговора;
7. закључење уговора.

Закључењем уговора окончава се и учешће грађанског надзорника у поступку јавне набавке. Ипак, у случајевима када се поступак јавне набавке обустави, исти грађански надзорник је дужан да учествује и у евентуалном поновљеном поступку.³¹

У циљу обављања функције, грађански надзорник има:

- право учешћа са правом да изнесе своје мишљење;
- право да предлаже мере за побољшање или постизање једнакости услова (слободна конкуренција), квалитета и цене добара, услуга и радова који су предмет набавке, ефикасности и економичности поступка јавне набавке, непристрасности, транспарентности и борбе против корупције;³²
- право увида у све информације од јавног значаја, под условом да чува тајност података који су одређени као тајни.

Грађански надзорник је дужан да поступа објективно, независно, непристрасно, поштено, придржавајући се етичких начела.

Како поступа грађански надзорник ако примети неправилности у поступку? Ово питање детаљно је регулисано члановима 67. R-LA и 55. R-LO. Ако грађански надзорник уочи неке не-

31 Ibid.

32 Члан 26. LA, члан 67. R-LA, члан 27.бис LO и члан 55. R-LO.

правилности током поступка, он је дужан да их пријави органу надлежном за интерну контролу у оквиру тела које је поступак расписало и/или одговарајућој скупштинској комисији (*Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión*). Сврха ове пријаве није кажњавање јавних службеника, већ исправљање уочених неправилности.³³ Наравно, ако су се за то стекли услови, изричу се одговарајуће санкције.

По окончању поступка јавне набавке грађански надзорник сачињава извештај (*testimonio publico*) о поступку у коме је учествовао. Извештај се доставља Министарству државне управе, и објављује се у у року од десет дана на интернет страници оног тела које је расписало јавну набавку, као и на интернет страници *CompraNet* и прикључује се целокупној документацији у вези са том јавном набавком.

Прописима³⁴ је регулисана и минимална садржина извештаја – идентификациони број јавне набавке на порталу *CompraNet*, опис предмета јавне набавке, хронолошки опис важних догађаја током поступка јавне набавке, као и запажања, препоруке и сугестије које је грађански надзорник изнео током поступка, те закључци о поштовању прописа, транспарентности и непристрасности у поступку јавне набавке.

Начелно, ради се о хронолошком опису свих радњи предузетих у конкретном поступку јавне набавке. Како би се помогло грађанским надзорницима у сачињавању ових извештаја, Министарство државне управе је 26. јуна 2011. године израдило Модел поступања грађанских надзорника у поступцима јавних набавки,³⁵ који, између осталог садржи и предлог распореда излагања у извештају, у складу са релевантним прописима.

Свакако назначајнији део извештаја грађанског надзорника представља формулисање коначних закључака, тачније, изношење мишљења о три кључна питања:

33 <http://www.politicadigital.com.mx/?P=leernoticiaprint&Article=21124>

34 Члан 98. R-LA, члан 56. R-LO.

35 „El Testigo Social“, 91

- законитости поступка – овде грађански надзорник има прилику да укаже на постојање коруптивних активности, нарочито на злоупотребу положаја;
- транспарентности;
- непристрасности – грађански надзорник износи своје утиске у погледу тога да ли су јавни службеници фаворизовали неког учесника у поступку (сумња у погледу постојања корупције).

Сами закључци грађанског надзорника стога су усмерени и на будуће поступке јавних набавки. Наиме, грађански надзорник може и предлагати мере за побољшање транспарентности, непристрасности и прописа у области јавних набавки, а може и надзирати спровођење мера које је предложио током поступка јавне набавке.³⁶ Како се истиче³⁷ управо због тога сачињавање и објављивање извештаја грађанског надзорника није само његова законска обавеза. Управо супротно, сачињавање извештаја је суштински разлог увођења института грађанског надзорника у поступак јавних набавки. Извештаји грађанских надзорника доступни су на поменутиим интернет страницама, као и на интернет страницама тела која су спроводила поступке јавних набавки у којима су учествовали грађански надзорници.³⁸

6. Грађански надзорници у набавкама у нафтној индустрији

Јавне набавке у нафтној индустрији у Мексику изузете су од општег режима прописаног у LA³⁹ и LO.⁴⁰ На јавне набавке у нафтној индустрији, која је од стратешког значаја за Мекси-

36 Члан 26. LA, члан 26.бис LO.

37 „El Testigo Social“, 94.

38 Нпр. <http://www.sre.gob.mx/images/stories/doctransparencia/testinoniosocial.pdf>.

39 Члан 1, став 3. LA.

40 Члан 1, став 3. LO.

ко, примењује се посебан закон – *Ley de Petróleos Mexicanos* од 28. новембра 2008. године,⁴¹ а на сам поступак јавних набавки примењује се подзаконски акт – *Disposiciones Administrativas de Contratación en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios de las Actividades Sustantivas de Carácter Productivo de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios*⁴² (у даљем тексту: DAC) из 2010. године. Овим подзаконским актом прописана су аутономна правила у вези са транспарентношћу, у члановима 85. до 88. Важно је приметити да се и у нафтној индустрији предвиђа учешће грађанског надзорника у поступку јавне набавке.⁴³ Њихова улога у поступку је да „извештавају о законитости и транспарентности надметања у поступку набавке“. Учешће грађанског надзорника је обавезно у поступцима за које је потребно одобрење Управног одбора (*Consejo de Administracion*) – заправо, ради се о јавним набавкама које су класификоване у групу „А“⁴⁴ – када се ради о набавкама вредности од 200 милиона долара или више, у случају зависних друштава, или 100 милиона долара, у случају уговора које закључује *Petroleos Mexicanos*. Надаље, грађански надзорници учествују у поступцима из групе „Б“ за које је потребно одобрење Управног одобра зависног друштва када њихова вредност износи 100 милиона долара или више, али не више од 200 милиона долара. Изузетно, грађански надзорник може учествовати и у поступцима за које, због њиховог значаја, тако одреди Управни одбор или Комисија за набавке. Конкретног грађанског надзорника именује SPF, али DAC прописују да се мора радити о грађанским надзорницима који познају

41 Доступан на <http://www.pemex.com/files/content/LPM1.pdf>. *Petroleos Mexicanos* је јавно предузеће, основано уредбом још 1938. године, и највеће је привредно друштво не само у Мексику већ и у целој Латинској Америци. <http://www.pemex.com/index.cfm?action=content§ionID=123>

42 Доступна на [http://www.pemex.com/files/content/DACs_Ref\(100310\).pdf](http://www.pemex.com/files/content/DACs_Ref(100310).pdf)

43 Члан 85. DAC.

44 Јавне набавке су према одговарајућим смерницама подељене у четири групе, од „А“ до „D“. „El Testigo Social“, 119.

материју која је предмет јавне набавке. ДАС изричито прописују да се грађанском надзорнику морају учинити доступним све информације које затражи, али да се надзорник, са друге стране, мора обавезати да чува поверљивост тајних података.⁴⁵ Сврха учешћа грађанских надзорника је иста ако и у редовним поступцима јавних набавки – сачињавање извештаја који се касније објављује на интернет страницама оних тела која су спровела поступак набавке.⁴⁶ Једина разлика у односу на општи режим садржана је у одредби члана 85, став 3. ДАС – овим ставом се изричито забрањује грађанском надзорнику да интервенише у пословним одлукама које су од утицаја на стратешке линије кључних пројеката.

7. Грађански надзорници на локалном нивоу – пример савезне државе Мексико

Након формалног увођења грађанског надзорника на савезном нивоу, неке од савезних држава одлучиле су да уведу грађанске надзорнике и за јавне набавке које су у њиховој искључивој надлежности и које су иначе изузете из овог режима.

Тако је 2008. године савезна држава Мексико објавила одлуку владе ове државе да у поступке јавних набавки које спроводе њени органи уведе грађанске надзорнике.⁴⁷ Првобитни систем имао је бројне додирне тачке са савезним системом,⁴⁸ али је 2010. године значајно измењен. Наиме, Декретом број 147⁴⁹, објављеним 6. септембра 2010. године, Административ-

45 Члан 86. ДАС.

46 Члан 86, став 2. ДАС.

47 Acuerdo del Ejecutivo del Estado que establece la participacion de Testigos Sociales en las contrataciones que realicen las Dependencias y Organismos Auxiliares de la Administracion Publica Estatal, доступна на <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/gct/2008/abr213.pdf>

48 „El Testigo Social“, 122–123.

49 Decreto Numero 147, доступан на <http://www.testigosociales.org.mx/TestigosSociales/pdf/legislacion/gaceta%20testigos%20sociales.pdf>

ном Кодексу државе Мексико⁵⁰ додат је нови део, под називом „О грађанском надзорнику“. Додатна правила о грађанском надзорнику прописана су посебним прописом – *Reglamento del Título Décimo del Libro Primero del Código Administrativo del Estado de México*, „*Del Testigo Social*“.⁵¹

Разлике у односу на систем који постоји на савезном нивоу су значајне. Како се истиче,⁵² већ само одређење функције грађанског надзорника је апстрактније – грађански надзорник се одређује као механизам учешћа грађана путем којег се грађанско друштво укључује у поступке јавних набавки и смањује ризик од корупције. Значајно је да у држави Мексико грађански надзорници учествују не само у поступцима јавних набавки за државне органе, већ и у јавним набавкама на нижем нивоу управе и самоуправе.

Грађански надзорници учествују у значајним поступцима јавних набавки, поступцима који због своје сложености, значаја или висине набавке захтевају посебну пажњу.⁵³ Дакле, за разлику од савезног закона, којим је јасно прописано у којим поступцима је учешће надзорника обавезно, с обзиром на вредност јавне набавке, прописи државе Мексико су флексибилнији и уместо одређивања неког апсолутног износа вредности набавке као критеријум постављају пре свега значај набавке за локалну заједницу. На овај начин се омогућава учешће грађанског надзорника и у поступцима који су од релативно мале вредности на нивоу државе али су од велике вредности за неку мању локалну заједницу, или су за њу од посебног значаја.

Друга значајна разлика у односу на савезни систем јесте поступак именовања грађанских надзорника. За почетак, поступак именовања поверен је независном телу – Одбору за

50 Código Administrativo del Estado de Mexico.

51 Доступно на <http://www.testigosociales.org.mx/TestigosSociales/pdf/legislacion/reglamento.pdf>

52 „El Testigo Social“, 123.

53 Декрет 147, члан 1.42.

регистровање грађанских надзорника.⁵⁴ Одбор има пет чланова – два члана именује Институт за транспарентности и приступ информацијама од јавног значаја државе Мексико, два члана Универзитет државе Мексико, а петог члана, председника, који се мења сваке године, алтернативно именују Институт и Универзитет. За разлику од режима на савезном нивоу, грађански надзорници у држави Мексико се именују на годину дана, уз могућност да се овај мандат продужи, али не дуже од четири године укупно.⁵⁵ Осим надлежности за регистровање грађанских надзорника, Одбор такође одређује и такозване „квоте“ – тачније, оквирне износе накнада за рад грађанских надзорника, које зависе од вредности јавне набавке коју грађански надзорник контролише. Актуелни износи квота објављују се на интернет страници грађанских надзорника државе Мексико.⁵⁶

Овлашћења грађанског надзорника готово су идентична као и она у поступцима на савезном нивоу – једина разлика је у томе што не постоји рок током кога извештаји грађанског надзорника морају бити објављени, за разлику од савезног прописа.⁵⁷

Тренутно, према подацима доступним на интернету, у савезној држави Мексико има 14 регистрованих грађанских надзорника који су физичка лица, и 4 грађанска надзорника који су правна лица.⁵⁸

54 El Comité de Registro de Testigos Sociales del Estado de México, <http://www.testigosociales.org.mx/TestigosSociales/comite.html>

55 Reglamento, члан 40.

56 Квоте за 2013. годину доступне су на <http://www.testigosociales.org.mx/TestigosSociales/pdf/cuotas/gacetacuotas2013.pdf> и највећи износ је нешто преко 70.000,00 пезоса (око 4.400,00 евра).

57 „El Testigo Social“, 125.

58 <http://www.testigosociales.org.mx/TestigosSociales/testigos-registrados.html>, приступ 28.3.2013. године.

II Други механизми контроле јавних набавки у Латинској Америци – *Veedurias Ciudadanas*

Специфичност латиноамеричког система контроле рада државне управе, тачније, учешћа грађана у контроли јавне управе, јесте механизам надзорника – *veedurias*. *Veedurias* су специфичне по томе што не представљају механизам којим се искључиво контролише поступак јавних набавки, већ целокупан рад државне управе. Друга специфичност састоји се у томе што се *veedurias* успостављају са јасним циљем, који може бити праћење конкретног пројекта јавне набавке, и стога се оснивају на одређено време, које се мора назначити приликом регистравања.

У различитим државама постоје и различити правни основи на основу којих се успоставља овај механизам грађанског надзора. Најразвијенији правни оквир у том погледу има Колумбија, где је још 1994. године законом предвиђено формирање *veedurias*.⁵⁹ Корак даље учињен је 2003. године, усвајањем закона којим се непосредно регулишу *veedurias* – Закон број 850.⁶⁰ У Еквадору је процес успостављања правног оквира за функционисање *veedurias* текао нешто другачије – функционисање овог механизма грађанске контроле подстицала је Комисија за грађанску контролу корупције (*Comisión de Control Cívico de la Corrupción*), те је на крају Комисија та која је донела Правилник о надзорницима.⁶¹ Једном уведен, механизам *veedurias* наставља да функционише у Еквадору и након доношења посебног закона, којим се оснива Савет за учешће грађана и друштвену контролу – *Ley Orgánica del Consejo de*

59 Ley 134 de 1994 (Mayo 31) Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana, доступан на <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=330>. В. чланове 99. и 100. овог закона.

60 LEY 850 de 2003 (noviembre 18) Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas, доступан на http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2003/ley_0850_2003.html.

61 Reglamento de Creación y Funcionamiento de Veedurías Ciudadanas

Participación Ciudadana y Control Social.⁶² Управо овај Савет је 2010. године усвојио нови Правилник којим се регулише оснивање и рад *veedurias* – *Reglamento General De Veedurias Ciudadanas*.⁶³ Са друге стране, у Перуу и Боливији не постоје непосредни извори права којим се предвиђа оснивање и рад *veedurias*, али оне ипак постоје и функционишу као механизам контроле рада државне управе на основу општих одредби Устава и прописа о приступу информацијама од јавног значаја.⁶⁴

Како се формирају и региструју *veedurias* и на који начин оне контролишу рад државне управе а нарочито, поступак јавних набавки?

1. Улога, регистровање, оснивање, накнада

Како је на самом почетку истакнуто, *veedurias* представљају механизам грађанске контроле рада државне управе. Њих могу оснивати и физичка лица и правна лица⁶⁵ али сама идеја *veedurias* јесте да она представља израз права неког колективитета, било да је он формално организован – као невладина организација, синдикат или слично или да се једноставно ради о неформалној групи грађана.⁶⁶ Ипак, како би *veedurias* могле обављати своју функцију, оне су приликом самог регистровања дужне да одреде појединачне надзорнике – *veedores*, на које се примењују правила о сукобу интереса – на пример, искључује се учешће лица која имају пословни интерес у јавној набавци која је предмет надзора,⁶⁷ али и учешће лица која су

62 Доступан на http://www.participacionycontrolsocial.gov.ec/c/document_library/get_file?uuid=562b9c4d-f897-49ff-bf29-3ea3956024cc&groupId=10136

63 http://www.macas.gov.ec/municipio/notario/MANUAL_VEEDURIAS.pdf

64 Више о *veedurias* у Перуу в. <http://www.osce.gob.pe/red/default.asp?pin=h7.htm>, у Боливији <http://veedurias.e-cybex.info/html/vision.shtml>.

65 Члан 2. Закона Колумбије, члан 7. Правилника Еквадора.

66 Ibid.

67 Колумбија, члан 19. закона, Еквадор члан 16. Правилника

у сродству са добављачима или државним службеницима запосленим у органу чији се рад контролише,⁶⁸ или која су била запослена у државном органу или била на функцији у органу који има везе са предметом контроле.⁶⁹ У Еквадору је изричито забрањено да неко лице истовремено обавља две функције надзорника, као и да надзорник буде лице које је у органима управљања неке политичке странке или политичког покрета.⁷⁰ Ово последње ограничење јесте разумљиво – спречава се могућност да извештај буде негативан из чисто политичких разлога, али, са друге стране, прихвата се реалност – да су у великом броју случајева управо политичке странке и њихови активисти заинтересовани да контролишући рад државне управе освоје симпатије у локалној заједници.⁷¹

Veedurias, како би обављале своје функције, морају да се региструју. У Колумбији се региструју на нивоу на ком се контрола обавља, док регистре воде *personerías* – ово су канцеларије лица који имају функцију персонеро, веома сличну функцији омбудсмана, док у Еквадору регистар *veedurias* води Савет за друштвену контролу и учешће грађана.⁷²

Како је раније истакнуто, битан елемент за регистровање *veedurias* јесте предмет надзора, као и време на које се она успоставља. У Еквадору је изричито предвиђено да је *veedurias* привременог карактера.⁷³

Што се тиче овлашћења које имају *veedurias*, она се углавном подударају са оним које имају грађански надзорници у

68 Ibid.

69 Колумбија, члан 19.

70 Еквадор, члан 16. Правилника

71 Fabio E. Velásquez C., „ La Veeduría Ciudadana en Colombia: En Busca de Nuevas Relaciones Entre el Estado y la Sociedad Civil“, 21, рад доступан на http://sabanalarga-atlantico.gov.co/apc-aa-files/34323266343463353037343737383639/veedurias_anuncios.pdf, приступ 29.3.2013.

72 Формулар за пријаву доступан на http://www.participacioncontrolsocial.gob.ec/c/document_library/get_file?uuid=467c0d9a-4ba9-4e4c-b62c-7d1be8e6be92&groupId=10136

73 Члан 6. Правилника

Мексику – кључно је да надзорници имају непосредан приступ информацијама у вези са предметом надзора, а по завршеном надзору *veeduiras* подноси извештај јавности. У Колумбији су *veeduiras* законом овлашћене да надлежним органима подносе пријаве у случају незаконитог поступања у поступцима јавних набавки⁷⁴ као и да користе друга средства на која су овлашћена посебним законима.

За свој рад *veedurias* не добијају никакву накнаду.

74 Члан 16. Закона