

SIGMA
Support for Improvement in Governance and Management
Pomoć za poboljšanje upravljanja i rukovođenja
Zajednička inicijativa OECD-a i Evropske Unije, koju uglavnom finansira EU

SRBIJA

JAVNE NABAVKE

OCENA IZ JUNA 2006. GODINE

Ovaj dokument je sačinjen uz finansijsku pomoć Evropske Unije. Gledišta koja su ovde izražena su gledišta autora, i ni na koji način se ne može shvatiti da predstavljaju zvanično mišljenje Evropske Unije, niti neophodno odražavaju gledišta OECD-a i njenih zemalja članica niti zemalja korisnika koje učestvuju u Programu Sigma.

Pravni okvir

Zakon o javnim nabavkama (ZoJN), koji je Skupština usvojila 4. jula 2002. godine, stupio je na snagu 13. jula 2002. godine. On je umnogome urađen po modelu slovenačkog zakona o nabavkama kao i pod uticajem Direktiva EU i UNCITRAL-ovog Model zakona (UNCITRAL Model Law - UML).

Vlada Srbije je usvojila nekoliko amandmana na Zakon o javnim nabavkama u oktobru 2003. godine i onda ih podnela Skupštini na usvajanje u novembru 2003. godine. Najvažnija promena se odnosi na formiranje revizorske komisije za zaštitu prava ponuđača, koja treba da se formira unutar administrativnog okvira Uprave za javne nabavke, ali tako da bude potpuno nezavisna od Uprave za javne nabavke. Planirano je da Komisija bude formirana primenom modela slovenačkog sistema revizije prigovora. Ostale značajne predložene promene Zakona o javnim nabavkama su uvođenje viših pragova za obavezno objavljivanje oglasa o nabavkama u lokalnim novinama, drukčija primena ograničenog postupka, uklanjanje uslova dobijanja prethodnog odobrenja od Uprave za javne nabavke za primenu postupka sa pogađanjem u hitnim slučajevima, prihvatanje samo jedne ponude, i jačanje uloge Uprave za javne nabavke.

Zakon o javnim nabavkama predviđa pripremu nekoliko dopunskih propisa koji će doprineti efikasnijem sprovođenju i valjanoj primeni Zakona o javnim nabavkama. Vlada je do sada usvojila tri takva propisa, koji se odnose na otvaranje ponuda, vođenje zapisnika i formiranje konkursnih komisija.

Zakon o javnim nabavkama Srbije uglavnom održava prihvatljiv međunarodni standard, ali još uvek treba da se izvrši nekoliko važnih poboljšanja, čak i nakon što budu usvojene tekuće dopune Zakona o javnim nabavkama. Takođe ima nekoliko nekompatibilnosti sa Direktivama Saveta Evrope koje vlada treba da reši i da budu uzete u obzir prilikom budućih revizija Zakona o javnim nabavkama. Tu spadaju:

- ograničenja u vezi sa primenom ograničenog postupka, koja su potpuno neprihvatljiva;
- veliki broj obrazloženja neophodnih za primenu postupka sa pogađanjem, što može da dovede do zloupotrebe;
- potreba da se traži prethodno odobrenje od Uprave za javne nabavke za primenu ograničenog postupka i postupka sa pogađanjem, osim u slučajevima kranje hitnosti, koju treba ponovo razmotriti, posebno u pogledu ograničenog postupka;
- nedostatak pojednostavljenih postupaka za ugovore do oko 50.000 evra za robu i usluge i ako 100.000 evra za radove;
- nedostatak konkretnih obrazloženja za primenu ubrzanih postupaka, uključujući rokove koji su suviše ograničeni;
- ostali sporni elementi u Zakonu o javnim nabavkama, posebno podela ponuda u posebne kategorije prilikom procesa vrednovanja ponuda.

Nedavno (u decembru 2005. godine) pripremljen je nacrt amandmana na Zakon o javnim nabavkama, čije je stupanje na snagu planirano u 2007. godini. Poslednja verzija koja je poznata Sigmii uzela je u obzir neke, ali ne sve, promene koje su uvedene novim Direktivama Saveta Evrope 2004/17 i 2004/18, ali će biti potrebno još izvesno dodatno ažuriranje da bi se omogućilo potpuno usklađivanje sa dosadašnjim zakonodavstvom EU.

2. Institucionalni okvir

Mandat i ključne funkcije Uprave za javne nabavke opisani su u drugom delu Zakona o javnim nabavkama, gde se navodi da Uprava za javne nabavke treba da bude posebna organizacija odgovorna za efikasno sprovođenje, nadzor i primenu Zakona o javnim nabavkama. Uprava za javne nabavke, koja je počela sa radom 15. januara 2003. godine, je nezavisna državna uprava pod kontrolom vlade. Funkcije Uprave za javne nabavke kako su opisane u Zakonu o javnim nabavkama su sledeće:

- priprema nacрта propisa koje vlada usvaja;
- pružanje konsultantskih usluga naručiocima i ponuđačima;
- organizovanje obuke u oblasti javnih nabavki;
- osiguranje međunarodne saradnje u oblasti javnih nabavki;
- objavljivanje obaveštenja i distribucija priručnika i uputstava;
- pripremanje modela konkursne dokumentacije;
- prikupljanje statističkih informacija od naručilaca;
- praćenje postupaka **javnih nabavki**;
- podnošenje **vladi godišnjeg izveštaja o javnim nabavkama**.

Uprave za javne nabavke trenutno ima 23 zaposlena radnika, na čelu sa direktorom. Ona je organizovana u četiri sekcije: Pravni odsek, Odsek za analizu, Odsek za obuku i Uprava. Tokom prve godine svoga rada, Uprava za javne nabavke je uspela da pripremi tri sekundarna propisa, tri interna propisa koji se odnose na model konkursnih dokumenata, model oglasa, i jedan propis o ugovorima male vrednosti. Nakon proširenja Uprave za javne nabavke na 20 zaposlenih, opravdano se može pretpostaviti da će Uprava biti kadrovski popunjena na zadovoljavajući način za normalno obavljanje zadataka Uprave za javne nabavke, s obzirom na broj naručilaca (12.000) i veličinu privrede. Kapacitet Uprave za javne nabavke bi trebalo da se poveća kada ona prestane da se bavi poslovima davanja prethodnog odobrenja naručiocima, što je vremenski veoma zahtevan posao.

Treba priznati veoma impresivan napor Uprave za javne nabavke u podršci sprovođenju Zakona o javnim nabavkama i uvođenju novog koncepta vršenja javnih nabavki. Međutim, ima nekoliko problema na institucionalnom i radnom nivou.

3. Plan reforme i kapaciteti

Načinjen je određeni napredak u uvođenju režima javnih nabavki koji je usaglašeniji sa režimom javnih nabavki EU, i naručioci su svesni svojih obaveza. Uspostavljeni su efikasni i nezavisni postupci revizije, i Uprava za javne nabavke je postala nezavisan izvor konsultacija za naručioce.

Međutim, još mnogo toga treba da se uradi. Potrebno je brzo i temeljito raditi na dopuni Zakona o javnim nabavkama, uključujući veći naglasak na efikasnim nabavkama. Potrebno je dati veći prioritet obezbeđenju pisanog uputstva i sporednih propisa koji će pomoći u praktičnoj primeni zakona. Daljnji rad na poboljšanju profesionalizma naručilaca olakšao bi sprovođenje otvorenih nabavki zasnovanih na načelima nediskriminacije i dobijanja odgovarajuće vrednosti za novac.

4. Ocena

Zakon o javnim nabavkama predstavlja potpunu promenu prakse nabavki u poređenju sa nekonkurencijskim i netransparentnim sistemom koji je ranije postojao u Srbiji. Novi Zakon o javnim nabavkama, koji je umnogome sačinjen po modelu Direktiva Saveta Evrope (preko slovenačkog modela), uvodi za službe koje se bave

nabavkom promene i nove postupke koji su prilično složeni. Kvalitet Zakona o javnim nabavkama je uglavnom dobar ali, kako je napred navedeno, vlada treba da reši nekoliko nedostataka. Nažalost, redosled raznih mera reformisanja sistema nabavki nije optimalan. Bilo bi logičnije i efikasnije da se započnu reforme formiranjem Uprave za javne nabavke kao prve mere pa da Uprava za javne nabavke bude pokretačka snaga u pripremi subjekata koji se bave nabavkama tako što će za početak organizovati obuku za sve korisnike i izdati neke značajnije dopunske propise i uputstva.

Međutim, od svog formiranja početkom 2003. godine, Uprava za javne nabavke je uspela da pokrene i realizuje nekoliko vrednih aktivnosti, uključujući obezbeđenje obuke i pripremu dopunskih propisa i modela dokumenata kojima je pomognuto sprovođenje Zakona o javnim nabavkama tokom prve godine njegove primene.

Reforma je još uvek u svojoj početnoj fazi, i ostaje veliki deo posla da se uradi tokom narednih godina. Nedostatak adekvatnih mehanizama za reviziju prigovora i za spoljnu reviziju predstavlja ozbiljan problem.

5. Preporuke

- Vlada treba da preduzme dodatne korake radi revizije Zakona o javnim nabavkama tako da on bude u potpunosti usklađen sa Direktivama Saveta Evrope.
- Treba razmotriti organizaciju unutrašnje kontrole i spoljne revizije tako da se osigura integritet procesa nabavki.
- Vlada treba, u bliskom dogovoru sa svim važnim učesnicima, pripremiti strategiju i detaljan akcioni plan za proces reforme javnih nabavki, gde će biti jasno navedene potrebe i mere koje treba preduzeti.
- Upravu za javne nabavke treba ojačati, posebno u pogledu obuke, organizacije i sistema IT.
- Potrebno je povećati efikasnost sistema nabavki putem inicijativa kojima će se uspostaviti aranžmani za koordinisane i centralizovane nabavke, uključujući uvođenje okvirnih sporazuma.
- Potrebno je izvršiti pripreme za buduću primenu nabavki elektronskim putem.

6. Spoljna pomoć

Trenutno Srbija ne koristi nikakvu spoljnu pomoć od stvarnog značaja u oblasti javnih nabavki. Međutim, Upravi za javne nabavke bi definitivno koristila spoljna pomoć i bliskija međunarodna saradnja u sledećim oblastima:

- Pregled Zakona o javnim nabavkama radi utvrđivanja potrebe za dodatnim revizijama, u cilju (i) potpunog usaglašavanja sa Direktivama Saveta Evrope, i (ii) uvođenja odgovarajućih i efikasnih državnih postupaka za ugovore koji nisu pokriveni Direktivama;
- Pomoć za razvoj rada Uprave za javne nabavke putem obezbeđenja obuke, razmene iskustava sa upravama za javne nabavke drugih zemalja, i pomoć u pripremi operativnih uputstava i konkursne i ugovorne dokumentacije.
- Pomoć za Komisiju za reviziju i njen rad;
- Pomoć za pripremu i sprovođenje obuhvatnog programa obuke i informisanja za kupce na svim nivoima, a naročito za jedinice na regionalnom i lokalnom nivou; takođe je potrebno sačiniti program informisanja za privatni sektor;
- Pomoć za uvođenje modernih tehnika za raspisivanje tendera i ugovaranje, kao što su elektronska sredstva i okvirni ugovori.