**ЗАПИСНИК СА САСТАНКА**

**УЧЕСНИЦИ**: Управа за јавне набавке, Државна ревизорска институција и Буџетскa инспекцијa

**МЕСТО И ВРЕМЕ**: Аранђеловац, 27-28. jун 2012. године

**ТЕМЕ**: Најчешћи облици нерегуларности у области јавних набавки, узроци неправилности и њихова превенција, хармонизација у тумачењу Закона о јавним набавкама, сарадња између надлежних институција у систему

**ОРГАНИЗАЦИЈА**: OSCE

**ОПШТИ ЗАКЉУЧЦИ И ПРЕПОРУКЕ**

Када је реч о кључним проблемима са којима се свакодневно сусреће Буџетска инспекција (БИ), а који се рефлектују и на област јавних набавки, констатовано је да се методологија рада БИ заснива на **контролама по налогу, односно post-festum контроли**, као и на установљеним годишњим плановима и програмима рада, што свеукупно доводи у питање сврсисходност поступања, као и могућност превентивног деловања. Сем неефикасне методологије рада, постоји и велики **проблем са капацитетима**, како кадровским тако и по питању техничке опремљености, који додатно отежавају поступање овог органа. Поред наведеног, неопходно је издејствовати потпуну **самосталност и независност БИ** **у раду**, што је кључна претпоставка ефикасне контроле субјеката, односно наручилаца у области јавних набавки.

Поред наведеног, активности надлежних контролних институција (ДРИ и БИ) се не своде само на оквире јавних набавки, већ и на **целокупно финансијско-материјално пословање,** па и шире, што онемогућава правовремено и ажурно поступање у конкретним случајевима из области јавних набавки, и што процедуре за поступање чини још споријим и формалнијим.

Имајући у виду горе изнето, дошло се до јединственог закључка, а на предлог ДРИ, да би решење било у формирању **„Интервентне групе/тима стручњака“**, која би се састојала од представника све три надлежне институције (ДРИ, БИ, УЈН), а којом би координирала ДРИ. Ова група би имала задатак да реагује, односно интервенише само у конкретним случајевима где се уоче извесне нерегуларности у области јавних набавки, а то би укључивало, пре свега, јединствено иступање у јавности ради указивања на актуелан проблем, као и друге активности у склопу институционалних надлежности.

Када је реч о **извештајима** које су наручиоци у обавези да доставе УЈН у случају примене преговарачког поступка **по „хитности“**, а које потом УЈН у ситуацијама уочених нерегуларности прослеђује ДРИ и БИ на даљу надлежност, констатовано је да су извештаји адекватне форме и садржине, али да постоји проблем по питању поступања по њима. Кључни разлог лежи у застаревању случаја у року од годину дана, као и у већ поменутој методологији рада која се заснива на годишњем плану и програму рада, што би конкретно значило да би извештаји по „хитности“ могли евентуално да уђу у план рада за наредну годину, при чему у међувремену долази до истицања рокова за поступање (застаревање рока за прекршај). У вези са претходним, представници ДРИ и БИ су се сложили да би **период застаревања** требало продужити са једне на барем три године.

У циљу **унапређења система праћења и контроле поступака јавних набавки**, са посебним освртом на преговарачке поступке по „хитности“, усвојен је предлог да се формира радна група коју би чинио по један представник из све три присутне институције (УЈН, ДРИ, БИ), а у оквиру ЕУ Твининг пројекта – Јачање система јавних набавки у Србији. Крајњи циљ би био сачињавање извештаја са конкретним предлозима за будући развој и оснажење система праћења.

Такође, изнет је став и у вези са **мишљењима Министарства финансија** која се односе на примену ЗЈН, при чему је констатовано да би она требало да буду јаснија и прецизнија у одређеним „проблематичним“ случајевима, као и да би било корисно уприличити састанке између представника МФИН-а и осталих надлежних институција у систему јавних набавки, а на којима би се управо могло разговарати на ову тему. Кључни циљ оваквих састанака би био појашњење одређених мишљења и тумачења, као би се усагласили ставови свих надлежних институција.

У вези са **ништавошћу уговора** и ДРИ и БИ су указале на проблем у пракси, односно да се по донетом решењу никада није десио случај повраћаја новца, што указује да овај механизам практично не функционише.

Генерално, постигнута је сагласност свих учесника да би **убудуће**, на оваквим састанцима и скуповима требало **да учествују**, поред већ присутних институција, **и представници Одсека за систем јавних набавки у МФИН-у, као и представници Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки.** Такође, констатовано је да би оваква окупљања требало **чешће** **организовати**, и можда **установити** одређену **динамику** (нпр. на свака три месеца), што би допринело бољој комуникацији и сарадњи између надлежних органа, а што би крајње резултирало у конструктивним решењима за унапређење постојећег система јавних набавки у Србији, како када је реч о законској регулативи, тако и по питању конкретних проблема у пракси. Једногласно је закључено да је више него потребно употпуности **усагласити ставове** по свим питањима у области јавних набавки.

Такође, констатовано је да би требало још **јасније разграничити надлежности између ДРИ и БИ**, како би се избегле одређене нејасноће и преклапања у пракси, које тренутно постоје.

Када је реч о **казненим мерама**, установљено је да их је потребно **пооштрити**, као и **увести кривичну одговорност** за одређене врсте прекршаја из области јавних набавки.

Такође, представници контролних органа су констатовали да нису прописане адекватне **казнене одредбе за кршење основних начела јавних набавки** дефинисаних ЗЈН-м, а што је неопходно из разлога учестале појаве оваквих нерегуларности у пракси, а што доводи до неефикасних поступака, па и штетних уговора по наручиоце.

У сегменту којим се регулише **финансирање јавних набавки**, констатовано је да постоји много проблема у пракси, односно да постоји извесна неусклађеност између ЗЈН (члана 27. којим се дефинишу услови за покретање поступка и **могућност закључења вишегодишњих уговора**), и Закона о буџетском систему (члана 54. којим је прописана могућност преузимања обавеза). У том смислу, закључено је да тренутно нема практичног решења, односно да ЗоБС не дозвољава преузимање обавеза преко онога што је предвиђено, док ЗЈН дозвољава опцију закључења вишегодишњих уговора, тако да је преко потребно извршити неопходно усклађивање, што није само правно, већ пре свега питање реалних потреба наручилаца у пракси. Поред наведеног, а у контексту закључења вишегодишњих уговора, потребно је усагласити и Закон о здравственом осигурању и ЗоБС.

Tакође, констатовано је да важећи **рокови за доношење буџета** онемогућавају наручиоце да благовремено усвајају годишње планове набавки, што као последицу у пракси има немогућност спровођења редовног, отвореног поступка, већ се прибегава спровођењу тзв. „хитних процедура“ по скраћеним роковима.

Када је реч о значају интерне ревизије, представници контролних органа су изнели став да је она изузетно значајна у ситему јавних набавки, али да у том сегменту постоји много проблема у пракси. Пре свега, уочено је да она код многих наручилаца још увек није успостављена, а да у већини случајева где је заживела, постоји проблем њене функционалне и организационе независности. Из тог разлога, предложено је решење којим би се увела **централизација интерне конктроле на републичком нивоу**, а што би представљало добар модел и за будућу организацију БИ. Дакле, интерни ревизори би требало да буду независни, да одговарају на централном, односно републичном нивоу, а не органу у коме су запослени. Овакав концепт интерне ревизије би умногоме допринео развоју њених кључних функција, односно саветовању и превентиви.

Даље, констатовано је да је улога службеника за јавне набавке недовољно препозната од стране наручилаца у пракси, те да би требало и даље радити на њеном појачавању, односно **побољшати статус и кредибилитет службеника** у целокупном систему.

У циљу јачања транспарентности и информисаности у области јавних набавки, сви присутни су се сложили да је неопходно учинити **обавезном објаву** јавних **набавки мале вредности** **на Порталу** јавних набавки, као и објаву **годишњих планова набавки** наручилаца и **конкурсних документација.**

Када је реч о раду на изменама и допунама ЗЈН и пратећих аката, једногласно је закључено да се досадашња пракса мора мењати, односно да **у радне групе морају бити укључени представници свих надлежних институција** из области јавних набавки, укључујући и **представнике контролних органа**, што до сада није био случај.

Такође, имајући у виду досадашњу улогу УЈН у систему јавних набавки, као и постојеће могућности, закључено је да би та улога у наредном периоду могла још више да се развије, и то у правцу пружања подршке контролним органима. Конкретно, **УЈН** би могла, а на основу база података којима располаже (извештаји наручилаца о закљученим уговорима и спроведеним поступцима, Портал јавних набавки, база поступака по „хитности“...) да постане **ефикасан сервис за пружање неопходних информација контролним институцијама**. Поред тога, пратећи поступке и укрштајући податке којима располаже, УЈН би могла да идентификује потенцијално „проблематичне“ случајеве на које би указивала контролним органима, а који би их потом и детаљно преиспитали.

**Представници** **контролних органа** су указали и на још нека кључна **запажања из** **своје** **праксе**:

* Субјекти ревизије углавном примењују критеријум најниже понуђене цене, при чему се квалитет не узима у обзир, што доводи до драстичног увећања трошкова набавке, било из разлога честих кварова и поправки, било због потребе куповине новог производа;
* Примећена је појава да наручиоци често закључују уговоре са једним те истим понуђачем, поготово при набавци радова;
* Чести су и приметни договори између понуђача, са „услужним“ понудама;
* Наручиоци масовно, а у многим случајевима неоправдано, користе преговарачке поступке, или се позивају на члан 7. ЗЈН којим се дефинишу изузеци од примене закона
* У пракси још увек има уговора који су закључени на неодређено време пре 2002. године, односно пре ступања на снагу ЗЈН, тако да би било добро дати неку врсту препоруке за њихово евентуално преиспитивање или крајњи рок важења...

**ПРЕДЛОЗИ ЗА ИЗМЕНЕ ЗАКОНА О ЈАВНИМ НАБАВКАМА**

Током дводневне дискусије, искристалисали су се следећи предлози у вези са будућим изменама ЗЈН:

* Прецизније дефинисати појам „**хитности**“, односно конкретизовати разлоге и максимални рок у случају примене преговарачког поступка по хитности;
* У случају примене **преговарачког поступка по хитности**, омогућити да се испуњавање услова потврђује **изјавом**, уместо доказима (изводи, потврде, дозволе...);
* Преиспитати и пооштрити **услове за изузеће** од примене ЗЈН, односно за примену члана 7. Закона, а посебно у случају поверљивих набавки;
* Допунити одредбу ЗЈН којом се регулише примена **конкурса за нацрте**, на начин да се **обухвате и услуге физичких лица**, односно и уговори о делу;
* **Ускладити ЗЈН (члан 27.) и Закон о буџетском систему (члан 54.)** у делу који се односи на обезбеђивање финансијских услова за покретање поступка, осносно у делу који регулише могућности преузимања обавеза;
* Прецизније дефинисати услове и начин закључивања **вишегодишњих уговора**;
* **Санкционисати кршење начела** јавних набавки кроз измене ЗЈН, прописивањем казни;
* **Пооштравање казнених мера**;
* Увести **обавезну објаву на Порталу**: јавних набавки мале вредности, годишњих планова набавки наручилаца и конкурсне документације;
* Прецизније дефинисати појам **истоврсних** **добара, услуга и радова**;
* Прецизније дефинисати појам и заокружити процес **ништавости уговора** (поступак, последице...);
* У члану 29. ЗЈН којим се регулише давање **овлашћења другом наручиоцу** за спровођење поступка, потребно је прецизније дефинисати услове, разлоге, начине и одговорности;
* Генерално, када је реч о **набавкама од стране физичких лица**, потребно их је редефинисати.

**КОНКРЕТНА ПИТАЊА И ПРОБЛЕМИ У ПРАКСИ**

Поред већ наведених тема, на скупу се дебатовало и о врло конкретним питањима и проблемима у пракси, са којима се најчешће сусрећу представници контролних органа, али и запослени у УЈН приликом пружања свакодневних консултација:

* Набавка авио-карата
* Ангажовање одређених стручњака, односно физичких лица (посебно у ситуацији формирања различитих стручних комисија у области здравства)
* Уговори о делу
* Услуге осигурања
* Примена оквирних споразума
* Набавка резервних делова
* Закључење вишегодишњих уговора (посебно у случају набавке услуга осигурања)
* Уговори закључени на неодређено време, који датирају из периода пре ступања ЗЈН
* Набавка лекова
* Набавка књига за библиотеке