

УНАПРЕЂЕЊЕ СИСТЕМА ЈАВНИХ НАБАВКИ У СРБИЈИ КАО ОДГОВОР НА СВЕТСКУ ЕКОНОМСКУ КРИЗУ

Овај материјал је настао као разрада стратешких материјала које је Управа за јавне набавке припремила током последње две године у циљу системског унапређивања јавних набавки (ЈН) у Србији. Први такав материјал је: „Полазне основе стратегије за унапређивање система јавних набавки у Србији“ из јуна 2006. године и који је имао за циљ да на свеобухватан начин представи проблеме у систему јавних набавки и укаже на начине њиховог превазилажења. Полазне основе су обухватиле све релевантне сегменте јавних набавки и институције у оквиру њих, као што су: креирање система и политике јавних набавки, припрему и спровођење прописа, надзор и проверу регуларности поступака јавних набавки (интерна и екстерна ревизија), као и санкционисање кршења прописа у јавним набавкама.

Следећи материјал, припремљен 2007. године, под називом: „Стратешки правци реформи јавних набавки у Србији 2007-2012“ имао је за циљ да укаже на стратешке промене које је потребно спровести у Србији у области јавних набавки, током петогодишњег периода, како би се отклонила кључна ограничења и створили стабилни услови за одрживо повећање ефикасности и регуларности поступака јавних набавки.

Трећи материјал: „Унапређење система јавних набавки у Србији као одговор на светску економску кризу“ произлази из претходна два, а настао је као одговор на глобалну економску кризу у 2008. години која је захватила и Србију. У њему су понуђени одговори како да реформе јавних набавки постану део Владиних мера на превазилажењу кризе која ће неминовно имати негативне ефекте на привредни раст и запосленост. У фокусу овог материјала јесте коришћење потенцијалних позитивних ефеката јавних набавки на домаћа мала и средња предузећа (МСП) која су главни генератор привредног раста и запошљавања, а што највише долази до изражаја на нивоу локалних самоуправа (ЈС).

Овим је заокружен стратешки оквир реформи јавних набавки у Србији који обухвата не само све фазе поступка јавне набавке, процесе и институције који чине овај систем, већ и све нивое управе, почев од локалног, па до централног (републичког).

1) Унапређење јавних набавки у локалним самоуправама

Потреба за унапређењем јавних набавки у локалним самоуправама

На нивоу градова и општина у Србији се 2007. године потрошило за јавне набавке 60,4 милијарде динара, односно 32% укупне вредности јавних набавки. При том, локалне самоуправе укључујући ту и локална јавна предузећа и установе су, по правилу, биле најзначајнији купци за локалне понуђаче, посебно

у мањим општинама где ови наручиоци представљају доминантне купце за локална предузећа. Стога набавке локалних самоуправа посматране свеобухватно (тј. у смислу шта ће се набављати, на који начин и по којим ценама) неретко пресудно опредељују привредни развој и запосленост у датој општини. Посебно данас, у време значајног општег пада тражње који негативно делује на пословање предузећа и запосленост, јавне набавке нарочито добијају на значају.

Дискриминација у јавним набавкама може озбиљно угрозити развој локалних предузећа, посебно малих породичних фирми које немају могућности да конкуришу у географски даљим областима. Такође, за нерегуларности и „намештање“ тендера лако се сазнаје у локалним срединама, што онемогућава изградњу уређеног система у ЛС и продубљује социјалне разлике.

Поред тога, програми и пројекти помоћи финансирани из европских фондова одобравају се само оним локалним самоуправама које имају успостављене поуздане системе праћења трошења средстава за јавне набавке, као и савремене системе управљања и контроле реализације пројеката.

Циљеви локалних самоуправа у области јавних набавки

Јавне набавке треба да буду у функцији спровођења стратешких циљева локалних самоуправа, као што су економски развој, запошљавање, посебно у оним сегментима где су подстицаји уобичајени и у високо развијеним земљама, као што су мала и средња предузећа, на пример.

Самим тим, унапређење јавних набавки постаје један од стратешких циљева локалних самоуправа, јер омогућава остваривање других стратешких циљева ЛС, као што су: неутралисање негативних ефеката економске кризе, привлачење страних улагања, развој локалне привреде, запошљавање итд.

Да би ЈН постале делотворан инструмент у рукама ЛС помоћу кога оне подстичу привредни и друштвени развој, потребно је да се за циљ одреди „оптимална комбинација укупних трошкова животног циклуса набављених производа, услуге и радова и укупне користи у задовољавању потреба наручиоца“. Свеобухватно одређивање циља омогућава да се укључе сви трошкови везани за предмет набавке настали током његове експлоатације (рецимо, угрошак енергије, кварови и трошкови сервисирања итд), с једне стране, као и сви позитивни ефекти за локалну самоуправу, као што су ефекти запошљавања, јачања конкурентности локалних предузећа¹ итд. који доносе користи у дужем временском периоду. Сви ови фактори се морају узети у обзир

¹ Захваљујући својој доминантној куповној моћи, ЛС могу да „извуку“ од понуђача решења која ће на бољи начин задовољити потребе, повољније услове, ниже цене, другим речима, да подстакну фирме да, кроз иновацију и рационализацију, дођу до посла. Тиме се јача конкурентност локалних предузећа, што их чини спремнијим за тржишну утакмицу са другим фирмама чиме се обезбеђује основа за одрживи развој локалне заједнице и саме ЛС.

при одлучивању о јавној набавци, уместо да се користи само најједноставнији критеријум, а то је најнижа куповна цена.

Конкретни циљеви унапређивања јавних набавки у ЈС били би: 1) да се услуге које се пружају грађанима на нивоу локалних самоуправа обезбеђују по нижим ценама, а да њихов квалитет буде бољи, 2) да се створе услови за веће учешће малих и средњих предузећа на тендерима у локалним самоуправама и да се тиме истовремено подстакне економски развој локалних самоуправа и ојача конкуренција, 3) повећање економичности и ефикасности јавних набавки на локалном нивоу обједињавањем набавки где је то економски оправдано и јачање организационих и стручних капацитета наручилаца за спровођење набавки путем успостављања јединица за јавне набавке и службеника за јавне набавке, 4) смањивање нерегуларно спроведених тендера кроз ширење добре праксе, 5) ефикасније праћење и провера поступака јавних набавки на нивоу локалне самоуправе и 6) коришћење предности које пружају информационе технологије у јавним набавкама, попут Портала за јавне набавке и других.

Системски приступ унапређењу јавних набавки у локалним самоуправама

Унапређењу јавних набавки у локалним самоуправама треба приступити на системски начин, који подразумева координацију процеса на читавој територији Републике. Неке локалне самоуправе имају развијенију праксу и решења у области јавних набавки, док друге заостају за њима. Добра решења се на овај начин брзо шире, што је посебно важно за мање локалне самоуправе које немају довољно капацитета да развију добру праксу у јавним набавкама.

Друго, разменом искустава између локалних самоуправа лакше се долази до добрих решења која онда и остали прихватају. Тиме се рационализује напор у смислу да не развија свако за себе упоредо, на пример, конкурсну документацију за набавку услуга обезбеђења, већ добро решење које је неко развио могу да користе сви чланови мреже (система). На овај начин, не само да се отклања дуплирање напора, већ добро решење постаје стандард, тј. спроводи се стандардизација која је један од основних обележја успешног система јавних набавки.

Систем унапређења јавних набавки у локалним самоуправама обухвата следеће аспекте:

Организациони: реформа јавних набавки одвијала би се на следећа три нивоа: 1) локална самоуправа (службеник за јавне набавке и јединице за јавне набавке), 2) регионални центри и 3) централно тело (Управа за јавне набавке).

Секторски: мала и средња предузећа, здравство, школство, изградња...

Комуникациони: 1) интерна комуникација преко унутрашње мреже (електронска пошта, тематски састанци, радионице регионалног и републичког нивоа) и 2) екстерна комуникација - са јавношћу (грађанима), другим локалним самоуправама, регионалним удружењима, Сталном конференцијом градова и општина Србије, републичким институцијама, Народном скупштином.

Ресурсни: 1) људски - стручно оспособљени и сертифициковани службеници за јавне набавке и 2) материјални - информационо технолошки (Портал за јавне набавке и други), затим приручници за јавне набавке, модели конкурсних документација, планова набавки, уговора итд.

Критеријуми за мерење успешности реформи јавних набавки у локалним самоуправама

Унапређење јавних набавки мерило би се помоћу следећих критеријума: 1) ефикасности која подразумева да су јавне набавке у функцији спровођења циљева који служе остваривању основне функције локалне самоуправе, а то је пружање услуга грађанима како су оне дефинисане законом и другим прописима² (шта се набавља), 2) ефикасности која изражава у којој мери се задаци остварују на правилан начин и мери се улагањима потребним да се оствари дати циљ (како се набавља) и 3) економичности која показује да ли се иста добра, услуге и радови прибављају јефтиније или не (пошто се набавља).

Носиоци процеса реформи јавних набавки у локалним самоуправама

Носиоци процеса унапређења јавних набавки у локалним самоуправама су: 1) доносиоци одлука (градоначелник, председник општине), 2) руководиоци који су задужени за финансије и коришћење буџетских средстава (начелници градских и општинских управа, секретари за финансије) и 3) руководиоци јединица за јавне набавке и службеници за јавне набавке.

Мере за унапређење јавних набавки на нивоу локалних самоуправа

Главне активности које је потребно предузети како би се унапредиле ЈН на нивоу ЛС су:

- Обезбедити подршку за реформе јавних набавки са врха хијерархије одлучивања (градоначелник/председник општине),
- Одредити особу која ће бити задужена за координацију и извештавање градоначелника, односно председника општине о активностима на реформисању и унапређивању јавних набавки,
- Пратити поступак јавних набавки и проверавати да ли су регуларно спроведени,
- Пратити успешност спровођења јавних набавки и
- Пратити компетенције службеника за јавне набавке и њихов успех у раду.

² На пример, да ли ће планом набавки бити предвиђена куповина аутомобила за функционере локалне самоуправе, а изостати преко потребна реконструкција школе или барем реализација једне фазе реконструкције.

Очекиване користи од унапређења јавних набавки у локалним самоуправама

Конкретне користи које би локалне самоуправе имале од унапређења јавних набавки су: повећање ефективности, ефикасности и економичности, што би значило да поступак краће траје, мањи број неуспелих тендера, бољи квалитет онога што се набавља, већи број малих и средњих предузећа има шансу да добије посао, што се директно одражава на запошљавање у локалној самоуправи, олакшано праћење јавних набавки од стране одговорних лица, виши степен регуларности и смањен ризик од корупције.

2) Јавне набавке у функцији јачања малих и средњих предузећа и ублажавања негативних ефеката кризе на запошљавање у Србији

Један од приоритета Владе Србије у 2009. години је да се смањи отпуштање, односно негативни ефекти економске кризе на запосленост. Мала и средња предузећа (МСП) у Србији запошљавају 2/3 укупног броја запослених и учествују у бруто домаћем производу са 36%, што их чини значајним фактором привредног раста и запошљавања. Истовремено, она су врло осетљива на тржишне осцилације и брзо реагују на смањење промета и прихода. Стога се може очекивати да ће МСП међу првима бити присиљена да отпуштају запослене услед наступајуће кризе.

Да би се спречио осетнији раст незапослености у 2009. години, неопходно је предузети низ мера како би се ублажио ефекат кризе на МСП. Важан сегмент преко кога држава може да делује на обим пословања малих и средњих предузећа јесу јавне набавке.

Важност социјалне компоненте у ЈС предвиђен је и документима ЕУ објављеним у Службеном листу ЕУ (Official Journal of the European Union – ОЈЕУ) прописима који дословно наводе: „да се од наручиоца очекује да активно доприноси економском и социјалном развоју локалне заједнице. С тим у вези, критеријуми у конкурсној документацији могу да одражавају захтеве економског и социјалног развоја. На тај начин критеријуми доприносе повезивању јавних набавки и стратегије развоја локалне самоуправе“. Наравно, критеријуми не смеју бити тако постављени да нарушавају начела недискриминације и транспарентности.

Поред тога, МСП имају низ потенцијално позитивних ефеката и са аспекта јавних набавки. Конкретно, МСП могу да реагују брзо и флексибилно на потребе корисника, често имају нова, иновативна решења и идеје, близу су кориснику („надобрат руке“), тако да могу непосредно да прате реализацију и пружање услуге кориснику, да му предлажу нова, боља решења и да реагују одмах у случају настанка проблема³.

³ На пример, да ли ће општина у Србији којој је потребна софтверска апликација за управљање документима ангажовати светску фирму чија је филијала у Београду или ће покушати да ту услугу обезбеди позивајући локалне софтверске фирме. Локална фирма може много брже да реагује кад треба да се измени апликација, да се унапреди итд.

Важно је напоменути да циљ подстицајних мера усмерених ка МСП преко система јавних набавки није да се мала и средња предузећа фаворизују на рачун великих, већ да се предузму мере како би се отклониле постојеће препреке већем учешћу МСП на тендерима.

Предности које могу да понуде мала и средња предузећа у поступцима јавних набавки у Србији

Користи од већег учешће МСП у поступцима јавних набавки могу се сажети на следећи начин:

- Масовније учешће МСП у поступцима ЈН подразумева јачање конкуренције за добијање посла и повољније цене,
- МСП имају мање административне и управљачке трошкове него веће фирме што им омогућава да понуде ниже цене,
- Пут одлучивања је знатно краћи и једноставнији у МСП него у већим фирмама, што им омогућава да знатно брже одговоре на промењене околности код наручиоца,
- Бити велики купац за малу фирму значи да је она у целини посвећена задовољавању потреба наручиоца,
- МСП може да, анализирајући потребе наручиоца, понуди нова решења која ће му бити од користи у будућности,
- МСП су, по правилу, успешнија као понуђачи специфичних услуга и производа, јер на њима велике фирме не могу да остваре економију обима и
- МСП су спремније да пруже и више него што је првобитно уговорено у смислу квалитета и обима услуге, јер ЛС као купац има за њих већи значај него за велику фирму која ради на националном нивоу.

Проблеми са којима се најчешће суочавају мала и средња предузећа у поступцима јавних набавки у Србији

МСП се често суочавају са проблемом коме и како да представе своју понуду, каква је процедура и шта је све потребно да би се учествовало у поступку јавне набавке, од кога могу добити информације о планираним јавним набавкама итд.⁴

Велики уговори, по правилу, фаворизују велике понуђаче и тиме ограничавају учешће МСП на тендерима.

Недовољне референце, као и немогућност да се понуде сви елементи који се траже код великих, сложених набавки.

⁴ Ово ограничење за МСП важи не само за Србију, већ и за земље са далеко развијенијим системима јавних набавки, као што је Енглеска, на пример.

Мере за подстицање учешћа малих и средњих предузећа у поступцима јавних набавки

Као прво, неопходно је унапредити информисање потенцијалних понуђача о ономе што ЈС планира да набавља. То се чини објављивањем на веб страници града/општине информација о планираним набавкама, као и контакт особе од које се могу добити детаљније информације, затим објављивањем планираних јавних набавки у брошурама које би се дистрибуирале у локалној самоуправи, на постерима, објављивањем у новинама и медијима.

Такође, потребно је да општине, поготову оне мање, прикупе претходне информације да ли има довољно заинтересованих понуђача за дату набавку и ако их нема, који је разлог. У пракси се често дешава да се понуђачи не јављају јер мисле да је тендер „намештен“ или им је недовољно јасно шта се тражи, па унапред одустају од учешћа.

Стога је важно да представници наручиоца на јасан начин и правовремено упознају потенцијалне понуђаче са својим плановима у погледу јавних набавки и тиме им дају довољно времена да се припреме и отклоне евентуалне нејасноће како би у што већем броју учествовали на тендеру. Уколико наручилац утврди да на територији локалне самоуправе нема понуђача, потребно је да се ангажује како би привукао понуђаче из других крајева. Другим речима, савремени системи јавних набавки у развијеним земљама, у којима је конкуренција знатно јача него у Србији, подразумевају проактиван приступ наручиоца у односу на понуђаче, како би се обезбедила што јача конкуренција у поступцима ЈН.

Поред информисања, у развијеним земљама се спроводе и посебни програми који имају за циљ да оспособе МСП да успешно учествују на тендерима. У оквиру ових програма се обучавају мале фирме које често немају довољно знања како да учествују у поступцима јавних набавки, о томе како да обезбеде потребну документацију, о процедури, о начину како да заштите своја права у случају да уоче нерегуларности у поступку итд. Непосредним информисањем и обуком ове фирме се охрабрују да учествују било појединачно или им се пружа саветодавна помоћ око прављења заједничких понуда како би испунили услове за послове веће вредности.

Један од кључних механизма којим се може подстаћи учешће МСП у јавним набавкама јесте да се ЈН поделе по партијама, где год је то економски оправдано, тако да се омогући учешће МСП у оним сегментима где она могу да дају понуде под повољним условима⁵.

⁵ На пример, градска управа Нортумберланда у Енглеској поделила је набавку хране на седам лотова по предмету ЈН и четири лота по локацији. На четири од седам категорија хране победили су МСП, а у преостале три национални снабдевачи. Локална МСП су победила тамо где је било нарочито важно да производи морају бити свежи: хлеб, месо, воће и поврће. На овај начин се створио значајан подстицај и локалним произвођачима ових намирница, што има велике укупне користи за локалну заједницу.

Важан критеријум при подели ЈН по партијама треба да буде у којим областима МСП могу да понуде специјализоване услуге и производе који садрже иновативна решења како би се повећала укупна будућа корист од њихове примене. Због тога агрегирање тражње, које доноси низ предности, не треба аутоматски да значи и агрегирање понуде⁶.

Следећи начин за превазилажење препрека које се јављају када се агрегира тражња за стандардизованим производима јесте да ЛС подстиче МСП да поднесу заједничку понуду како би, удруженим капацитетима, задовољили тражене услове у погледу финансијских, кадровских и техничких капацитета, референци итд.

У неким развијеним земљама, локалне самоуправе, у циљу подстицања МСП, праве претходни договор са већим понуђачима који испуњавају услове за учешће на тендеру, у којим сегментима се МСП могу укључити у реализацију уговора и те се одредбе уносе у текст уговора између наручиоца и понуђача који победи на тендеру.

3) Заједничке (обједињене) јавне набавке

Предности обједињавања јавних набавки огледају се, пре свега, у рационализацији утрошка времена и новца за поступке јавних набавки, као и у повећању ефекта куповне моћи наручиоца, што резултира нижим ценама и другим повољнијим условима куповине.

С друге стране, агрегација набавки има и одређене негативне ефекте, јер често долази до укрупњавања понуде, смањивања броја понуђача и самим тим слабљења конкуренције. То може да доведе до веће зависности наручиоца од понуђача, као и ризика да понуђач почне да диктира услове наручиоцу.

Стога се одлуке о заједничким набавкама, односно о координацији више наручилаца приликом набавки, морају доносити од случаја до случаја, водећи рачуна да се конкуренција међу понуђачима не наруши. То подразумева и проналажење адекватних начина обликовања заједничких набавки.

⁶ Дobar пример је набавка намештаја од стране Пореске управе у Енглеској. Пореска управа је набавку намештаја поделила на следећи начин: набавка стандардног намештаја за канцеларије која је конципирана тако да велики понуђачи могу да остваре пуни ефекат економије обима, чиме се остварила значајна уштеда. Код нестандардизованих комада намештаја, као што су они намењени опремању просторија за пријем, конференцијске сале итд, расписане су посебне набавке где је креативност и квалитет мањих понуђача могла да дође до пуног изражаја. Други пример: подела по пратијама за набавку хране у локалној самоуправи. Логови су формиран и по врсти прехранбених производа и по географској локацији. Оваква набавка омогућила је великом броју мали фирми да конкурише и практично ниједно МСП које је нудило храну није остало без могућности да учествује и победи на тендеру.

Агрегирање набавки подразумева да се:

Прикупе информације о претходним набавкама и да се руководиоцима пруже информације о дотадашњим тенденцијама и пракси

Прикупљање информација о садашњим и будућим, истим или сродним набавкама унутар ЛС и код других ЛС

Формирање заједничке набавке где се то покаже оправданим

У пракси се често дешава да понуда реагује на агрегирану (консолидовану) тражњу тако што се смањује број понуђача, јер само они највећи могу да одговоре на захтеве обједињене тражње

Пожељно решење је да се изврши консолидација (груписање) тражње, али да се она подели по партијама, тако да и МСП могу да конкуришу за партије. На тај начин се избегава ефекат агрегирања на страни понуде који би могао негативно да се одрази на конкуренцију.

Питање да ли агрегирати тражњу и да ли је треба поделити по партијама треба размотрити пре започињања било које активности везане за покретање поступка јавне набавке, другим речима, у најранијој фази припреме за јавну набавку.

Предности обједињавања јавних набавки

Главне предности обједињавања јавних набавки су:

- Обезбеђивање већег броја тржишних информација о потребама, ценама итд. и ефикасније управљање њима,
- Лакше одређивање граничних цена како за набавке унутар ЛС, тако и за набавке на регионалном нивоу, по основу тога што ЛС размењују информације и тиме спречавају неоправдан распон цена за исте предмете набавки,
- Лакше развијање и ширење добре праксе и добрих решења међу наручиоцима,
- Јачање преговарачке позиције наручилаца,
- Мањи наручиоци на овај начин долазе до добара, услуга и радова по повољнијим условима, користећи предности што наступају са другима, него што би добили да самостално купују,
- Знатна уштеда времена и ангажовања службеника на пословима јавних набавки тако да могу да раде друге послове,
- Смањивање броја тендера значи рационализацију и повећање ефикасности система јавних набавки, јер се број поступака, од који сваки захтева улагање времена и новца, смањује,
- Олакшава се и рационализује праћење реализације поступака јавних набавки и управљање пројектима, посматрано у ширем смислу и
- Обједињене набавке смањују трошкове залиха и логистике, јер се они пребацују на једног понуђача.

Ризици обједињавања јавних набавки

Ризици и посебни захтеви код обједињавања јавних набавки су:

- Обједињене јавне набавке захтевају високо обучене стручњаке за поступке јавних набавки, праћење реализације и управљање пројектима. Анализа тржишта и идентификовање његових сегмената где је агрегирање оправдано, такође тражи посебну врсту стручњака,
- Велике и сложене набавке траже доста времена и труда да се спроведу и носе значајне ризике због своје сложености и вредности да буду предмет оспоравања, тј. да се уложи захтев за заштиту права,
- Агрегација тражње може да води агрегацији понуде где само мала група понуђача или чак само један понуђач може да задовољи дату потребу. У том случају се јавља опасност од тога да се малобројни понуђачи међусобно договоре око цене и других услова који су, на крају, неповољнији него да се ишло на појединачне набавке. Такође, преговарачка позиција понуђача се поправља сразмерно опадању њиховог броја, а најнеповољнија је ако само један понуђач објективно може да задовољи агрегирану ЈН,
- Велике набавке, по правилу, представљају препреку за МСП, иако су она често у могућности да понуде супериорнија и иновативнија решења у појединим тржишним сегментима (нишама),
- Мањи број великих набавки носи ризик, за оне који нису добили посао, да буду искључени са значајног дела тржишта за дужи временски период; наиме, када наручиоци купују појединачно, понуђач ако изгуби на једном тендеру, има шансу да, коригујући своје услове понуде, победи на другом тендеру који је расписао други наручилац, у оквиру ЈС и
- Уколико се наручилац ослања на једног великог добављача који са своје стране има и друге значајне клијенте, то може да стави понуђача у супериорну преговарачку позицију у односу на наручиоца.

Нивои ризика код обједињених јавних набавки

Набавке на нивоу локалних самоуправа значајно се разликују по предмету набавке, почев од потрошног материјала за школе (креде, сунђери итд), па до великих пројеката реконструкције и изградње, попут мостова, па се, у складу са тим, разликују и ризици скопчани са овим набавкама. Условно, набавке се, на основу критеријума вредности и ризика, могу поделити на:

- Високо вредне и високо ризичне
- Високо вредне и ниско ризичне
- Ниско вредне и високо ризичне и
- Ниско вредне и ниско ризичне

За високо вредне и високо ризичне набавке где се ради о нестандардизованим набавкама велике вредности, препоручује се успостављање сарадње између локалних самоуправа и спровођење заједничких набавки. Заједничке набавке су

облик „јавног – јавног партнерства“ и јављају се у различитим облицима у којима ЛС или наручиоци наступају заједнички или поверавају набавке посебном телу које ради за њих. Такође, код ове врсте набавки неопходно је да се успостави поуздан систем управљања и праћења реализације пројеката, као и управљања ризицима⁷.

Британска пракса показује да су заједничке набавке показале пуне ефекте у погледу уштеда, пре свега, у грађевинским пројектима.

За високо вредне, а ниско ризичне набавке, што је случај код високо стандардизованих производа и услуга који се набављају у великим количинама, обједињавање набавки како међу наручиоцима унутар ЛС, тако и између ЛС има пуно оправдање.

У Лондону се пет општина удружило у “London Marketplace“ (ЛМ) како би заједнички набављали одређена добра и услуге. То је био пионирски корак у сарадњи и заједничком развијању добрих решења у набавкама. Конкретно у набавци папира за потребе општинских администрација направљене су значајне уштеде у односу на постојеће уговоре. Услуге ЛМ и његовог специјализованог особља почели су да користе и друге општине. Уштеде су се кретале од 40 до 75% у уговореним ценама за стандардизоване врсте производа који су набављани у великим количинама на овај начин.

Полазећи од позитивног искуства лондонских општина, девет општина на северу Енглеске се, такође, удружило како би, кроз сарадњу, развили добра решења и смањили ризике везане за набавке, али и проширили базу понуђача, што је отворило пут снажнијој конкуренцији.

Међународно искуство показује да се предности заједничких набавки огледају, пре свега, у нижим ценама и другим повољнијим условима куповине који се остварују путем економије обима и убрзаног овладавања добром праксом.

Уколико ЛС има набавку коју немају друге општине са којима би могла остварити сарадњу (јер је набавка специфична), а која носи висок ризик (мања вредност – висок ризик), тада она може постати „уско грло“ за функционисање ЛС. Помоћ за реализацију ових набавки оправдано је потражити од специјализованих органа на централном (републичком) нивоу.

И коначно, за набавке мањих вредности које су ниско ризичне, ЛС и наручиоци у оквиру ње треба да спроводе сами користећи стечена знања и искуства (тј. ослањајући се на сопствене капацитете).

⁷ Један од најпознатијих система који се у свету користе за праћење пројеката и управљање ризицима јесте „Gateway review“.

ПРИЛОГ

Емпиријски резултати стратешких мера за унапређење јавних набавки на локалном нивоу у Великој Британији

„Национална стратегија јавних набавки за локалне самоуправе“ настала је као одговор на спознају „да је добра пракса јавних набавки од суштинског значаја за рационализацију трошкова и побољшање услуга које локална самоуправа пружа грађанима“⁸. Спровођење Националне стратегије унапређења јавних набавки на локалном нивоу донело је уштеде од 2,5% годишње на локалном нивоу у периоду 2007-8. година, што је износило 6,5 милијарди фунти. Британске власти сматрају да спровођење стратегије унапређења јавних набавки на локалном нивоу добија још више на значају у условима економске кризе у којима позитивни ефекти трансформације јавних набавки могу још више доћи до изражаја.

Службеник за јавне набавке

Недовољна стручна оспособљеност оних који спроводе јавне набавке јесте кључни фактор ефикасности јавних набавки. Стога је стручно оспособљавање службеника за јавне набавке централно питање унапређења јавних набавки у ЛС. Такође, неопходно је службеницима ставити на располагање и одговарајуће „алате“ за рад, као што су приручници, смернице, упутства за ЈН, као и информационо-технолошка решења.

Главне области обучавања су: општа обука у јавним набавкама, управљање програмима и пројектима и коришћење информационих технологија.

Јединица за јавне набавке

Једна од кључних потреба коју је идентификовала Национална стратегија јесте формирање „јединице за јавне набавке“ (ЈН) у локалним самоуправама. Примарни задаци ЈН је да прикупља и обједињује информације релевантне за јавне набавке намењене доносиоцима одлука (градоначелник/председник општине), праћење и надзор над јавним набавкама и пружање стручне помоћи.

Најмање ЛС које немају ресурсе да формирају сопствене ЈН, треба да, кроз остваривање сарадње са другим ЛС, користе услуге њихових ЈН у спровођењу поступака ЈН.

Како постојање ЈН утиче на унапређење јавних набавки, може се видети из евалуационог извештаја о примени Националне стратегије на нивоу локалних самоуправа⁹ Добра пракса јавних набавки остварена је у 67% укупног броја ЛС,

⁸ “National Procurement Strategy for Local Government in England”, Office of the Deputy Prime Minister, London, October 2003

⁹ “Evaluation of the Local Government Procurement Agenda – Baseline Survey Report”, Office of the Deputy Prime Minister, London, August 2005

с тим да је она постојала у 100% локалних самоуправа које су имале ЈЈН. У 15% ЛС постојало је праћење успешности јавних набавки са аспекта остваривања свеобухватног циља „оптимизације међусобног односа укупних трошкова и укупне користи“, док је то била пракса у 100% ЛС које су имале ЈЈН¹⁰. ЛС су објављивале планове јавних набавки на својим интернет страницама у 13% случајева, док је у оним ЛС које су имале ЈЈН то било у 90% случајева. Јавне набавке су биле у функцији економског развоја у 8% ЛС, а у ЛС које су имале ЈЈН то било у 85% случајева.

Послови ЈЈН су се, у преко 90% случајева, састојали од: 1) прикупљања података о јавним набавкама, 2) извештавања управљачког нивоа ЛС о ЈН и 3) давања савета. У преко 4/5 случајева, ЈЈН су имале кључну улогу у екстерном извештавању надлежног тела (Кабинета потпредседника Владе), старању да јавне набавке буду у функцији остваривања стратешких циљева ЛС, као што су запошљавање, привредни развој итд. ЈЈН су, такође, имале кључну улогу и у управљању електронским системима оглашавања.

Ако се улога ЈЈН сагледа по фазама јавне набавке, у 73% случајева су ЈЈН учествовале у процесу идентификовања потреба наручилаца, у 69% случајева у управљању пројектом и у 70% случајева у праћењу извршења уговора¹¹.

Такође, 70% локалних самоуправа са ЈЈН вршило је преглед јавних набавки спроведених током претходних пет година, што је значајно са аспекта преиспитивања постојећих процедуре и праксе, како би се у наредном периоду осмислила и применила боља решења. У 76% ЛС где су постојале ЈЈН, спровођене су обједињене јавне набавке.

Користи од рада ЈЈН могу се сумирати као: боље и ефикасније извршавање општинских планова, свеобухватније и поузданије прикупљање информација и извештавање управљачких структура (градоначелника/председника општина), боља провера и контрола јавних набавки (почев од планирања, па све до извршавања уговора), остваривање уштеда и побољшавање квалитета набавки, већи одзив понуђача и јача конкуренција, уместо да један или неколико понуђача који су у међусобном договору увек добијају послове.

Регионални центри за јавне набавке

Један од значајних циљева стратегије је оснивање и развијање регионалних центара за ЈН са циљем развијања и размене добрих решења¹², већих могућности за заједничке набавке, бољег планирања итд.

¹⁰ У ЛС где су постојале ЈЈН, у 90% случајева вршило се поређење између самих ЛС, што је деловало нарочито подстицајно на унапређивање праксе ЈН у њима.

¹¹ Праћење извршења уговора врши се преко: 1) провере фактура као елемента „добре финансијске праксе“ и 2) система евидентирања жалби корисника као елемента „добре административне праксе“. Истраживање је показало да се, у оним ЛС где су постојале ЈЈН, праћење реализације уговора вршило на свеобухватнији, систематичнији и самим тим, поузданији начин него у ЛС где ЈЈН нису постојале.

¹² У 60% случајева локалне самоуправе су размењивале конкурсне документације и остала документа преко регионалних центара.

Резиме

На крају Извештаја, закључује се да су, у Енглеској, основне препреке ефикасним јавним набавкама: недовољна обученост особља које спроводи јавне набавке, недовољно добра организација која би омогућила ефикасно прикупљање и управљање информацијама, економичније и ефикасније спровођење јавних набавки и контролу читавог поступка, као и недостатак приручника односно стручних „алата“ који треба да помогну у практичном спровођењу јавних набавки.

Препорука која се даје, као начин за превазилажење ових ограничења, јесте да се усвоји и примени стратегија свеобухватног уређења јавних набавки у локалној самоуправи, формирање јединица за јавне набавке, обука службеника за јавне набавке, веће коришћење интернет комуникације и шира примена заједничких набавки.

Такође, неопходно је обезбедити редовно и систематско праћење перформанси јавних набавки у свим ЛС које би било иницирано споља, по основу акционог плана за спровођење стратегије или на бази периодичног оцењивања од стране централних тела за јавне набавке¹³. На основу периодичних извештаја, дефинисали би се циљеви и мере за унапређење у наредном периоду.

¹³ Наиме, пракса је показала да су врло ретки случајеви да ЛС саме од себе покрену оцењивање перформанси јавних набавки које спровode. Због тога је улога екстерних чинилаца од великог значаја за праћење и оцењивање успешности праксе јавних набавки у ЛС.