

СТРАТЕШКИ ПРАВЦИ РЕФОРМИ ЈАВНИХ НАБАВКИ У СРБИЈИ (2007-2012)

Закон о јавним набавкама примењује се од 13. јула 2002. године и био је први системски закон антикорупцијског карактера који је усвојен након демократских промена у земљи. Петогодишњи период примене Закона о јавним набавкама је довољно дуг да се извуку релевантни закључци у погледу фундаменталних процеса који се одвијају, а који су ослобођени утицаја краткорочних фактора. Истовремено, ово је прави тренутак да се дефинише правац којим се треба кретати у наредних пет година и на који начин системски деловати на фундаменталне процесе тако да се ојачају они позитивни, а да се негативне тенденције сузбијају.

Међународни документи који су коришћени при изради «Стратешких праваца реформи јавних набавки у Србији» су: “Transforming government procurement”, HM Treasury, London, January 2007, “Integrity in public procurement – good practice from A to Z”, OECD, Paris, 2007, “Central public procurement structures and capacity in member states of the European Union”, paper no. 40, SIGMA, Paris, March 2007, “Evaluation report of the Republic Serbia”, GRECO, Strasbourg, May 2006, “Redefining of the role and tasks of the Public Procurement Office aimed to be in line with the European standards and good practice”, OSCE paper, June 2007.

Домаћи документи који су коришћени при изради «Стратешких праваца» су: „Полазне основе за стратегију унапређења система јавних набавки у Србији“, студија, ОЕБС и Управа за јавне набавке, јун 2006. године и „Национална стратегија за борбу против корупције“, децембар 2005. године.

ОСТВАРЕНИ РЕЗУЛТАТИ У ПЕРИОДУ 2002 - 2006

Систем јавних набавки у Србији је високо децентрализован са 12.000 наручилаца, 80.000 понуђача који реализују око 150.000 уговора о јавним набавкама годишње¹ чија је укупна вредност око две милијарде еура.

У 2003. години формиране су две институције чији је основни циљ да наручиоци набављају добра, услуге и радове на недискриминаторан, транспарентан, економичан и ефикасан начин, а то су: Управа за јавне набавке и Комисија за заштиту права.

Током протеклог периода остварен је значајан помак у правцу смањивања поступака са погађањем и сразмерног јачања учешћа конкурентних поступака у односу на период самог почетка примене Закона (прилог А).

¹ Овај број се односи на уговоре о јавним набавкама за које су наручиоци доставили извештаје Управи за јавне набавке. Међутим, према евиденцији Управе, тек сваки пети наручилац је извршио законску обавезу и доставио извештај Управи, што значи да су број и вредност стварно закључених уговора знатно већи од оног који је пријављен и регистрован у Управи за јавне набавке.

Такође, остварене уштеде током протеклих пет година кретале су се, у просеку, око 10% годишње.

Током протеклих пет година, могуће је разликовати две фазе, на основу кретања кључних показатеља (прилог А). Прву фазу (2002-2004) карактерише висок удео конкурентних поступака у односу на поступке са погађањем, тако да је Србија имала рејтинг А, када је о овом показатељу реч, према ПЕФА методологији коју користи Светска банка². Упоредо с тим, број понуђача по тендеру готово се утростручио у односу на период пре примене Закона³. Такође, број наручилаца који су достављали извештаје Управи био је у порасту. Узети у целини, сви ови показатељи указују на јачање дисциплине у примени Закона са свим резултирајућим позитивним ефектима у погледу веће транспарентности, снажније конкуренције, раста уштеда итд.

У другој фази (2005-2006), међугим, долази до погоршавања кључних показатеља: удео конкурентних поступака пада испод 75% чиме се добија рејтинг Б, просечан број понуђача по тендеру се смањује за трећину, што указује на слабљење конкуренције, а смањује се и број извештаја које наручиоци достављају Управи, што индиректно указује на слабљење дисциплине (прилог А). Ниво уштеда на годишњем нивоу се није мењао осетније, али се ограниченост овог показатеља огледа у томе што обухвата само ценовне уштеде, а не узима у обзир показатеље квалитета набављених добара, услуга и радова, динамику њихових испорука итд, тако да је пуна цена која се плаћа највероватније у порасту, захваљујући расту ове неквантификоване компоненте (прилог Б).

Проблеми

Основни проблеми постојећег система јавних набавки могу се сажето изразити као:

Цене за исте врсте производа, услуга и радова значајно варирају од наручиоца до наручиоца (Прилог В);

Цена се најчешће узима као главни критеријум зато што се може лако дефинисати и бранити приликом оцењивања, док се квалитету придаје знатно мањи значај;

Нема прецизних података о томе колико су набављена добра, услуге и радови задовољили потребе наручиоца дефинисане у конкурсној документацији и уговору;

Субјективна оцена релевантног броја наручилаца је да квалитет набављених добара, услуга и радова није био задовољавајући;

² Према ПЕФА методологији коју користи Светска банка, рејтинг А се добија уколико је учешће конкурентних поступака веће од 75%, рејтинг Б, уколико је удео ових поступака између 50% и 75% и рејтинг Ц уколико је учешће конкурентних поступака мање од 50%.

³ Према емпиријским сазнањима, у периоду пре почетка примене Закона, наручиоци су закључивали уговоре након што би прикупили три понуде од којих су две, неретко, биле *pro forma*, док се, у првој фази примене Закона, просечан број понуђача кретао између 7 и 8.

Високо децентрализован систем са великим бројем наручилаца⁴; међу којима бројчано преовлађују они мали са локалног нивоа (школе, домови здравља итд), који спорадично (једном годишње или ређе) имају набавку које прелази вредносну границу за набавке мале вредности;

Ова категорија наручилаца не располаже потребним капацитетима за ефикасно спровођење поступака јавних набавки који су предвиђени за набавке изнад законом прописаног лимита;

Изградња посебних капацитета за јавне набавке код ове категорије наручилаца није економична, имајући у виду да се користе *ad hoc* ;

Велики број ситних наручилаца намеће значајне проблеме у погледу ефикасне координације увођења добре праксе, стандардизације, изградње капацитета засноване на професионализацији итд;

Значај јавних набавки за функционисање државног сектора и привреде није препознат од стране навишег нивоа „доносиоца одлука“ у држави и знатно је потцењен што има значајне далекосежне последице;

Послови јавних набавки су схваћени од стране руководиоца државних органа (наручилаца) на поједностављен начин, без сагледавања њиховог правог значаја, садржаја и комплексности, што је резултирало да су знатно потцењени;

Послови јавних набавки су одвојени од планирања и праћења извршења уговорних обавеза и имају третман чисто административног посла, што се негативно одражава како на ефикасност послова јавних набавки, тако и на могућност њихове ефикасне контроле;

Мали број службеника се специјализовао за јавне набавке, док, у већини случајева, службеници ове послове обављају *ad hoc*, уз друге, главне послове;

Статус службеника који раде на пословима јавних набавки је неповољнији у односу на друге, сродне професије (финансије, на пример);

Одсуство професионализације у јавним набавкама (прилог Г);

Одсуство мотивације службеника за јавне набавке за стручним усавршавањем;

Недовољна понуда адекватних програма обуке намењених службеницима за јавне набавке;

Ограничене могућности да се на пословима јавних набавки ангажују и задрже високо квалитетни кадрови;

⁴ У Србији постоји 12.000 наручилаца.

Недовољни капацитети наручилаца за спровођење јавних набавки, пре свега у погледу људских ресурса;

Значајно ослањање службеника за јавне набавке на савете Управе за јавне набавке приликом решавања конкретних ситуација везаних за спровођење тендера и закључење уговора, са последично незадовољавајућим напредовањем службеника у решавању практичних питања⁵ и спорим напретком у погледу њиховог стручног осамостаљивања;

Значајан угрошак времена и новца за реализацију тендера;

Послови Управе се превасходно састоје у решавању проблема у текућим поступцима јавних набавки⁶, пре свега путем давања појединачних мишљења у писаном облику и усмених консултација, уместо у решавању заједничких (начелних питања) и профилисању добре праксе која би се преточила у смернице и моделе и дистрибуирала широм система (прилог Д);

Врло низак ниво стандардизације у јавним набавкама;

Нема разрађеног поступка за управљање великим, комплексним набавкама у оквиру великих пројеката од националног значаја;

Неадекватна провера поступака јавних набавки, уз потпуно одсуство екстерне провере (Државна ревизорска институција још увек не функционише);

Неефикасна интерна провера код наручилаца, с обзиром да јединице интерне ревизије постоје код веома малог броја наручилаца, са процедурама које се тек стварају;

Слабљење дисциплине у примени Закона, уз одсуство санкционисања кршења прописа и

Висок ризик од корупције, посебно у фази планирања и припреме за поступак јавне набавке, као и у фази реализације уговора које су недовољно контролисане од стране надлежних органа екстерне и интерне ревизије (прилог Ђ).

⁵ Оцена о незадовољавајућем стручном напредовању службеника за јавне набавке у решавању практичних питања темељи се на запажању да се велики број питања која су се постављала Управи током последњих пет година практично понављао. Другим речима, често се дешава да се наручилац, након добијеног савета од Управе и успешно реализованог тендера, после извесног времена за исту или сличну ситуацију, поново обраћа Управи са истим питањем.

⁶ У Србији се годишње закључи између 150.000 и 200.000 уговора о јавним набавкама.

ПРАВЦИ РЕФОРМИ ЈАВНИХ НАБАВКИ У ПЕРИОДУ 2007 - 2012

Општи циљ

Да држава пружа квалитетније услуге грађанима захваљујући бољем квалитету набављених добара, услуга и радова (по принципу „вредност за новац“) и то на одржив начин, уз јачање дисциплине у примени прописа.

Основни правци деловања

Основни правци деловања могу се дефинисати на следећи начин:

Потребно је направити дистинкцију између две категорије наручилаца: 1) малих наручилаца који спорадично спроводе јавне набавке изнад вредносног лимита одређеног за набавке мале вредности и 2) наручилаца који редовно имају набавке изнад поменуте вредносне границе;

У односу на ове две групе наручилаца потребно је дефинисати два различита приступа како да унапреде јавне набавке;

Код малих наручилаца, којих је највећи број, рационално је подстицати њихово удруживање приликом набавки, односно да повере набавке специјализованој државној агенцији која би тај посао за њих обавила на брз и ефикасан начин;

На најсложенијим и највећим државним пројектима треба да раде службеници за јавне набавке са адекватним знањем и искуством;

Управа за јавне набавке треба да буде фокусирана на следеће задатке:

1) профилисање добре праксе која би се преточила у смернице и моделе и дистрибуирала широм система, 2) подстицање и дефинисање оквира за спровођење централизованих јавних набавки, као и неопходних алата за њихову примену (докумената, итд), 3) припремање модела и алата (у смислу процедуре и образаца) који ће се користити у управљању великим, сложеним пројектима, 4) афирмацији информационих технологија (ИТ) у прикупљању, обради и анализи података о јавним набавкама, као и увођења ИТ у комуникацију са наручиоцима и понуђачима, 6) афирмацији професионализма у јавним набавкама путем сталног унапређивања информисаности, знања и стручне оспособљености службеника који се баве јавним набавкама;

Јачање стручне оспособљености службеника за јавне набавке;

Јачања капацитета наручилаца за спровођење поступака јавних набавки;

Већа примена информационих технологија у прикупљању, обради и анализи података о јавним набавкама и увођење ових технологија у комуникацију између наручилаца, понуђача и тела за јавне набавке;

Успостављење ефикасне интерне и екстерне провере јавних набавки и

Ефикасано санкционисање кршења прописа у области јавних набавки.

Улога Управе за јавне набавке

- Фокусирање на реформу система јавних набавки у Србији;
- Профилисање добре праксе која би се преточила у смернице и моделе и дистрибуирала широм система;
- Подстицање и дефинисање оквира за спровођење централизованих јавних набавки, као и неопходних алата за њихову примену;
- Рад на ширењу примене информационих технологија у прикупљању, обради и анализи података о јавним набавкама и увођење ових технологија у комуникацију са наручиоцима и понуђачима
- Помагање наручиоцима да унапреде своје капацитете за спровођење поступака јавних набавки и
- Промовисање и успостављање професионализације у јавним набавкама.

Обележја ефикасног система јавних набавки

Ефикасан систем јавних набавки карактерише:

Јавне набавке су препознате од стране навишег нивоа „доносиоца одлука“ у држави као област која је од посебног стратешког значаја за ефикасно функционисање државног апарата и привреде у целини;

У поступцима јавних набавки достигнути су високи стандарди у погледу „вредности за новац“, при чему вредност која се добија за новац мора да обухвати комплетан „животни циклус“ јавне набавке који се завршава када се набављено добро потроши или амортизује, односно услуга изрши у потпуности од стране понуђача⁷. Добра набавка, такође, подразумева ефикасност, тј. што мањи трошак у погледу времена и новца за обе стране (наручиоце и понуђаче);

Постојање агенције која би спроводила заједничке јавне набавке за потребе већег броја малих наручилаца и у којој би радили стручњаци за јавне набавке високог професионалног нивоа. Овакав приступ би имао двојак позитивне ефекте: 1) повећање куповне снаге на страни наручилаца (укрупњавање), што би имало за резултат повољније услове набавки, него ако сваки мали наручилац

⁷ Сагледавање свих трошкова је важно зато што се трошкови који настају током експлоатације два истоврсна предмета набавке могу значајно разликовати. Тако се може десити да јефтинији предмет набавке, током експлоатације, генерише веће трошкове (мисли се на трошкове по основу учесталог сервисирања, неадекватно пружених услуга које изискују додатно ангажовање других итд) који, у збиру са набавном ценом, премашују укупну цену (набавна цена плус трошкови експлоатације) иницијално скупље понуде.

купује за себе и 2) трансформацију тржишта на страни купаца (државних органа) у коме сада бројчано преовлађују ситни наручиоци ка мањем броју већих наручилаца за које би било лакше спроводити реформске процесе, као што су: увођења добре праксе, стандардизација, професионализација и на њој заснована изградња капацитета за јавне набавке итд. Такође, на овај начин би се ситни наручиоци ослободили посебних трошкова везаних за спровођење поступака, професионализацију службеника чије би знање било само спрорачично коришћено итд, већ би се могли фокусирати на оспособљавање за успешно спровођење поједностављених процедура прописаних за набавке мале вредности које углавном и спроводе;

Успостављање интегрисаног информационог система који ће пружити податке о томе шта је купљено, када, од кога и по којој цени;

Постојање смерница и модела који ће омогућити стандардизацију у јавним набавкама;

Руководиоци државних органа и организација (наручилаца) препознају стварни значај послова јавних набавки за функционисање државних институција за чији рад одговарају и пружају пуну подршку професионализацији службеника који раде на овим пословима;

Статус службеника који код наручилаца раде на пословима јавних набавки је унапређен и доведен у склад са важношћу и сложеносћу послова које обављају;

Наручиоци усвајају стандарде и процедуре за јавне набавке у складу са „добром праксом“ и укључују службенике за јавне набавке од самог почетка поступка, тј. од дефинисања потреба, па надаље (прилог Е);

Управа за јавне набавке располаже капацитетима потребним да иницира и активно помаже процес реформи у овој области, пре свега кроз: предлагање политике јавних набавки, установљавање добре праксе, израду стандарда, смерница итд (прилог Ж);

Процес професионализације јавних набавки је заживео;

Постоји добра комуникација са понуђачима како би се искористило њихово знање у циљу што бољег задовољења потреба наручиоца, што је важно у случајевима када наручилац није упознат са најновијим иновативним технолошким решењима која су доступна на домаћем или међународном тржишту;

Успостављен је систем ефикасне и редовне провере регуларности поступака јавних набавки и то: а) интерно, у оквиру самог наручиоца, са јасно дефинисаним процедурама које се проверавају, као и јединицама интерне ревизије које врше ове провере и б) спољне ревизије коју спроводи Државна ревизорска институција;

Постоји ефикасна заштита права у поступцима јавних набавки пред одговарајућим телом (Комисија за заштиту права) које је независно у односу на

извршну власт, што је неопходно обезбедити, имајући у виду да се органи извршне власти, у поступцима јавних набавки, појављују као једна од страна у поступку и

Правосудни органи ефикасно (у примереним роковима) санкционишу доказане злоупотребе у поступцима јавних набавки.

ПРИЛОГ

A Најзначајнији показатељи развоја система јавних набавки у Србији (2002-2006)

Табела 1

КЉУЧНИ ПОКАЗАТЕЉИ У СИСТЕМУ ЈАВНИХ НАБАВКИ					
Година	2002	2003	2004	2005	2006
Показатељи					
Број достављених извештаја наручилаца	391*	2193	2340	2165	2134
Учешће конкурентних поступака (у %)	36	79	76	73	73
Остварена конкуренција (бр. понуда по тендеру)	7.5	8.5	7	5	5
Уштеде (у %)	9	12	8	15	11

* Обухваћени су достављени извештаји за период 13. јул – 31. децембар, без локалне самоуправе

B Цена као главни критеријум

Услед недовољне обучености и мотивисаности оних који спроводе тендере, врло често се јавља ситуација да се цена дефинише као основни критеријум. Разлог је што је цену као критеријума најлакше дефинисати, применити и бранити након извршеног оцењивања, док је за квантификацију квалитета неопходан виши ниво знање и ангажовања. Оваква пракса, пак, има за последицу да се купују јефтинији, али мање квалитетни производи чији негативни ефекти у експлоатацији неретко превазилазе ценовне уштеде при куповини.

Овоме треба додати и чињеницу да понуђачи који имају најмање квалитетне производе имају и највише мотива да, нуђењем мита, покушају да победе конкуренте, тако да ризик од корупције иде руку под руку са ниским квалитетом.

Један од основних фактора који омогућава злоупотребе повезане са критеријумом најниже цене је што нема ефикасне контроле (провере) у којој мери су набављена добра, услуге и радови били квалитетни, поуздани и у складу са оним што је наведено у понуди и уговору, тј. у којој мери је реализација уговора одговарала ономе што је уговорено и што представља реалну потребу наручиоца. Самим тим је и тешко прецизно одредити праву (укупну) цену коју наручилац плаћа (односно трошкове које има) зато што је набавио производ који се често квари и лоше сервисира, али емпиријски налази потврђују да, што је производ неквалитетнији, то су накнадни издаци виши.

В Разлике у ценама за иста добра и услуге

Табела 1

Јединичне цене меса		
Тип добра Наручилац	Јунећи бут без кости	
	Јединична цена (дин/килограм)	Назив понуђача
Управа за заједничке послове	350	«Меско», Лаћарак
Установа «Дечје село», Сремска Каменица	370	«Шtrand», Нови сад
Предшколска установа «Чика јова Змај», Београд	399	«Биг Бул», Београд
ЈП «Дирекција за изградњу и уређење Панчева»	400	«Бурјан», Панчево
КБЦ «Звездара»	410	«Банија», Београд
Управа царина	439	«Биомес», Београд
Тип добра Наручилац	Свињско месо-бут без кости	
	Јединична цена (дин/килограм)	Назив понуђача
Установа «Дечје село», Ср.Каменица	210	«Шtrand», Нови Сад

Предшколска установа «Чика Јова Змај», Београд	280	«Биг бул», Београд
Предшколска установа «Радосно детињство», Н.Сад	300	ДОО «Колбис», Нови Сад
Управа царина	349	«Биомес», Београд
Тип добра	Свињско месо-француска обрада	
Наручилац	Јединична цена (дин/килограм)	Назив понуђача
ГСП, Београд	182	«Месопроект», Панчево
Министарство одбране-Управа за снабдевање	210	«Јухор», Јагодина
ЈКП «Београдске електране»	216	«Дамјановић»
Министарство унутрашњих послова	229	«Биг бул», Београд

Табела 2

Јединичне цене млека		
Тип добра	Пастеризовано 2,8% мм	
Наручилац	Јединична цена (дин/литар)	Назив понуђача
Клинички центар, Ниш	30	Нишка млекара
Студентски центар «Београд»	30	Конзорцијум: Инлине Београд, Млекара Шабац, млекара Лозница
Студентски центар «Суботица»	35	Млекара Суботица
Управа за заједничке послове	39	«Круна комерц», Београд

Табела 3

Јединичне цене негазиране воде		
Марка	«Вода-вода», 1,5 l	
Наручилац	Јединична цена (дин/комад)	Назив понуђача
ЈП «Електромрежа Србије»	28	«Shorty»
ГСП, Београд	32	«ПКБ Велепродаја», Београд
ЈКП «Београд пут»	33	«Мах», Beograd

Табела 4

Јединичне цене молерских радова		
Врста	Бојење зидова и плафона полудисперзивном бојом без претходног глетовања	
Наручилац	Јединична цена (дин/m²)	Назив понуђача
Општа болница Лесковац	95	«Планком», Лесковац
Клинички центар Ниш	140	«Тончев градња», Ниш
Управа царина	150	Холдинг компанија «Рад», Београд

Табела 5

Јединичне цене огрева		
Тип добра	Дрво-тврди лишћар	
Наручилац	Јединична цена (дин/m³)	Назив понуђача
Телеком Србија	3000	«Соле комерц», Београд
Управа за заједничке послове	3500	«Соле комерц», Београд

Табела 6

Јединичне цене тонера		
Марка	HP Laser Jet 1200	
Наручилац	Јединична цена (дин/комрад)	Назив понуђача
Студ. центар «Београд»	3226	«I&D Com», Beograd
ЈП «Електромрежа Србије»	3253	«Stylos», Beograd
Електропривреда Србије	3780	«Делфи комерце»

Табела 7

Јединичне цене папира за штампу		
Тип	Папир А4 –Fabriano, copy 2	
Наручилац	Јединична цена (дин/комрад)	Назив понуђача
ЈП «Србијашуме»	187	«Stylos», Beograd
ПД «Електровојводина»	202	«Stylos», Novi Sad

Г Професионализација

Важан корак ка унапређењу система јавних набавки у Србији, у наредном периоду, требало би да буде унапређење обучености запослених који спроводе јавне набавке код наручилаца.

Садашњу ситуацију карактерише чињеница да се послови јавних набавки поверавају запосленима као додатни посао за које се бирају на *ad hoc* основи и за који, по правилу, нису посебно компензирани. С обзиром да за ове послове углавном нису посебно обучени и да их не виде као део своје струке, запослени настоје да их одраде са што мање напора и да их, по могућству, избегну следећи пут. Због тога је реализација већине тендера оптерећена високим ризиком од прављења грешака, као и доминацијом критеријума најниже цене.

Да би се унапредио квалитет набављених добара, услуга и радова, смањено ризик од нерегуларности и трошак у виду времена и новца који се јавља уколико се поступак спроводи неефикасно и нерегуларно, неопходно је увести професионализацију у област јавних набавки. Наиме, запослени који се баве јавним набавкама код наручиоца морају бити селектирани и задужени да се баве набавкама као основним послом. То подразумева да претходно прођу одговарајућу обуку, по програму сачињеном од стране надлежне институције, као и да стичу радно искуство у тој области.

Једино под претпоставком да им набавке постану основни посао и ако буду адекватно признати и награђени у оквиру државног органа или предузећа у коме раде, службеници за јавне набавке ће бити мотивисани да усавршавају своје знање и да своју професионалну каријеру вежу за јавне набавке што је предуслов за стицање практичног искуства кроз рад. Тиме ће се редуковати пропусти који воде нерегуларности тендера и губитку новца и времена за његово спровођење. Другим речима, обученост, искуство и мотивисаност оних који непосредно спроводе поступке јавних набавки су од кључног значаја за остварење ефикасних и недискриминаторних јавних набавки.

У Србији се јавне набавке не посматрају као целина која се састоји из три дела: планирање, спровођење поступка и праћење реализације. Најчешће они који спроводе набавку нису учествовали или бар нису имали утицаја на одлучивање у процесу планирања набавки, већ им се само да налог да реализују набавку у одређеном временском периоду који је неретко нереално кратак за спровођење редовног поступка.

Поред тога, службеници којима је поверено да спроведу поступак јавне набавке по правилу немају задужење да прате реализацију уговора и да иницирају одговарајуће мере у случају да изабрани понуђач не извршава своје обавезе. Оваква функционална неповезаност и ограниченост «јавних набављача» само на избор најповољније понуде отвара простор да понуђачи злоупотребљавају ову ситуацију тако што не извршавају обавезе на начин и под условима из уговора, испоручујући другачије, мање квалитетне производе, услуге и радове, тражећи подизање цена, продужавање рокова, па чак и раскидање уговора без икаквих последица.

Решење је да службеник за јавне набавке буде активно укључен у сва три процеса. То захтева знатно виши ниво обучености од постојећег који се мора даље стално унапређивати; другим речима, увођење и јачање професионализације у јавним набавкама.

Д Централна тела за јавне набавке

У Ирској је тело за јавне набавке (Government Contracts Committee) иницијално давало мишљења за поступке са погађањем. Међутим, почев од јануара 2003. године, овај концепт је напуштен и GCC је престало да даје мишљења у конкретним случајевима, већ се посвећује развијању система тако што развија моделе и смернице добре праксе које ставља на располагање наручиоцима и даје им савете начелне природе. Разлог је што је, како је пракса показала, у децентрализованом систему са великим бројем наручилаца, неефикасно и контрапродуктивно да се централно тело бави конкретним случајевима набавки.

Промена концепта у смислу да се централно тело престало бавити конкретним случајевима набавки, довела је до подизања одговорности оних који спроводе набавке и снажно их мотивисала да унапређују своја знања кроз решавање конкретних питања у пракси.

Слична трансформација одиграла се и у Великој Британији са OGC (Office of Government Commerce). Искуства Ирске и Велике Британије јасно показују да се кадровски капацитети наручилаца могу унапредити само уколико се изврши горе описана промена концепта. У супротном, службеници који спроводе јавне набавке ће се ослањати на централно тело да им решава конкретне случајеве, што задржава њихов ниво знања и мотивације за усавршавањем на ниском нивоу⁸.

Провера да ли наручилац поступа у складу са прописима, поверена је јединицама интерне контроле и институцијама екстерне ревизије.

Ћ Контрола јавних набавки

Рационалност јавних набавки, као део питања ефикасности трошења буџетских средстава, неопходно је испитати најпре са становишта планираних набавки које ваља проверити на основу објективизираних критеријума чврсто повезаних са планираним активностима наручиоца. Преовлађујућа пракса данас је да наручилац, приликом прављења буџета, тражи већи износ буџетских средстава, на основу субјективне процене, укључујући ту и калкулацију за колико ће надлежно министарство смањити тражени обим средстава. С друге стране, надлежно министарство неретко одобрава средства на основу сопствене процене колико је наручилац «преувеличао» сопствени захтев. На тај начин се за јавне набавке одобравају средства чија је висина резултат сучељавања две процене, пре него на основу објективизираних критеријума који произлазе из прецизно планираних пословних активности.

Стога је неопходно прописати методологију за припрему планова јавних набавки на основу које ће наручиоци правовремено сачињавати своје годишње планове јавних набавки, на основу објективних и провредљивих показатеља. Планови јавних набавки били би проверавани како са аспекта регуларности, тако и са аспекта економичности од стране интерне и екстерне (Државна ревизорска институција) ревизије.

Друго важно поље контроле јесте провера извршења уговора, тј. провера у којој мери су набављена добра, услуге и радови заиста задовољили потребе наручиоца, као и да ли је дошло до одступања у реализацији уговора у односу на оно шта је уговорено и ако јесте који су били разлози. Ову врсту провере ефикасно могу да спроведу само Државна ревизорска институција и Буџетска инспекција које су надлежне да спроводе проверу на терену. Тек након сагледавања ефеката набавке, тј. како се набављено добро показало у експлоатацији, односно колико је била квалитетна пружена услуга, могуће је дати реалну оцену ефеката набавки и одредити «прави» трошак.

Може се закључити да ефективну проверу јавних набавки могу да изврше искључиво институција које су надлежне да изврше проверу на терену, тј. да утврде да ли се и у чему реално стање разликује од формалног наведеног у

⁸ “Integrity in public procurement – good practice from A to Z”, OECD, Paris, 2007

документацији везаној за јавну набавку. У супротном, уколико провера веродостојности података не постоји или је она слаба и спорадична, наручиоци ће наводити нетачне податке у својим захтевима упућеним телима која су ограничена да проверавају само формалну исправност поступака, чиме се ствара привид регуларности који има вишеструко негативне последице.

Једна од њих је да наручиоци, добијањем позитивног мишљења или сагласности, на основу нетачно наведених чињеница, бивају охрабрани да наставе са таквом праксом чиме се стопа реално нерегуларних тендера повећава. Раст нерегуларности највише се негативно одражава на квалитет набављених добара, услуга и радова, док ниже цене (уштеде) служе само као покриће за «ефикасност» система.

На тај начин се замагљује прави циљ и смисао јавних набавки, а то је да се набави што квалитетнији производ, услуга и радови за дату цену, као што је случај када купујемо својим новцем. Стога је неопходно што пре редефинисати систем контроле у јавним набавкама и са формалне прећи на суштинску проверу коју би требало да врше Државна ревизорска институција и Буџетска инспекција.

Е Јавне набавке као део интегралног процеса управљања јавним средствима

Данас, у већини земаља ЕУ, преовладава став да јавне набавке представљају саставни део управљања јавним финансијама, те да је реч о стратешкој професији, уместо једноставној административној функцији⁹.

Јавне набавке престају да се посматрају као технички процес и све више се интегришу у процес управљања јавним расходима. То подразумева да специјалиста за јавне набавке учествује у процесу планирања потреба, припреме буџета, али и да прати како се уговори реализују, као и да иницира предузимање одговарајућих мера у случају да понуђач не извршава своје обавезе.

Ж Јачање флексибилности и стандардизације

Систем јавних набавки је еволуирао од онога у коме се од службеника за јавне набавке очекује само да води рачуна о томе да се поштују прописи ка томе да му је ништа мање важан циљ постизање најбоље «вредности за новац». Резултат је да су се развили флексибилнији, мање формализовани регулаторни оквири са поједностављеним процедурама уз истовремен раст потреба за стандардизованом документацијом (у облику приручника) која би осигурала конзистентност у примени прописа.

⁹ “Integrity in public procurement – good practice from A to Z”, OECD, Paris, 2007.