



Република Србија
УПРАВА ЗА ЈАВНЕ НАБАВКЕ

**ИЗВЕШТАЈ О РАДУ
УПРАВЕ ЗА ЈАВНЕ НАБАВКЕ
ЗА ПЕРИОД
01. јануар – 31. децембар 2003. године**

Београд, 12. јануар 2004. године

УВОД

Област јавних набавки по први пут је у Србији регулисана доношењем Закона о јавним набавкама који је ступио на снагу 13. јула 2002. године. До тада, подручје јавних набавки, чија је вредност у Србији у 2002. години процењена од стране Светске банке на 1,4 милијарде УСД, није била регулисана на адекватан начин, што је стварало могућности за велике злоупотребе у трошењу пара пореских обвезника.

На основу Закона формирана је Управа за јавне набавке као посебна организација Републике Србије са задатком да ради на успостављању система јавних набавки који ће бити економичан, ефикасан и транспарентан и који ће омогућити јачање конкуренције, равноправан третман свих понуђача и сузбијање корупције. Управа је почела са радом 15. јануара 2003. године.

У свом раду, Управа је имала за циљ реализацију четири кључна принципа:

Принцип економичности и ефикасности који подразумева да се новац пореских обвезника троши рационално, што значи да се добра, услуге и радови одговарајућег квалитета набављају у право време и по најповољнијој цени. При томе, процес набавки треба да се одвија брзо и уз што ниже трошкове.

Принцип једнакости понуђача што значи да се свим понуђачима обезбеђују једнаки услови за учешће у поступку набавке чиме се спречава фаворизовање било ког учесника.

Принцип обезбеђивања конкуренције подразумева да се свим заинтересованим понуђачима омогући да учествују у поступку набавке, што наручиоцу омогућава да набави добра, услуге или радове бољег квалитета, под повољнијим условима и по нижој цени него што би то био случај када не би било надметања међу понуђачима.

Принцип транспарентности обезбеђује да информације о поступку јавних набавки буду доступне свим заинтересованим странама, као и да је сваки поступак набавке отворен за јавност.

Током протеклих годину дана рада, Управа је остваривала Законом дефинисане задатке кроз следеће активности:

- припрему прописа из области јавних набавки
- израду мишљења
- пружања консултантских услуга наручиоцима и понуђачима
- организовање обуке у области јавних набавки
- издавање публикација у области јавних набавки
- системско прикупљање података о јавним набавкама од наручилаца и вођење евиденције (базе података) и
- праћење јавних набавки, анализу постојеће праксе и давање препорука за унапређење.

Управа има три постављена лица (директора, заменика и помоћника директора) и 11 стално запослених, од чега: 4 у Сектору за нормативну делатност, 1 у Сектору за аналитичку делатност, 4 у Одељењу за заједничке послове и 2 у Групи за обуку кадрова.

НОРМАТИВНА ДЕЛАТНОСТ

Управа за јавне набавке је, током прве половине 2003. године, припремила три подзаконска и четири интерна акта. Свих седам докумената објављени су заједно са коментарима и илустрацијама кроз практичне примере у две књиге: 1) “Јавне набавке – подзаконска и интерна акта – коментари са примерима” и 2) “Моделу конкурсне документације”. Сви поменути акти се налазе и на Интернет страници Управе за јавне набавке.

Подзаконска и интерна акта

Подзаконска акта

У првом кварталу 2003. године, Управа је припремила следећа три подзаконска акта:

- 1) “Правилник о обрасцима за евидентирање података о јавним набавкама”, “Службени гласник Републике Србије бр. 9/2003, од 12. фебруара 2003. године;
- 2) ”Правилник о поступку отварања понуда и обрасцу за вођење записника о отварању понуда”, “Службени гласник Републике Србије” бр. 9/2003, од 12. фебруара 2003. године и
- 3) ”Одлука о критеријумима за образовање комисија за јавне набавке”, “Службени гласник Републике Србије” бр. 39/2003, од 6. марта 2003. године.

Правилник о обрасцима за евидентирање података о јавним набавкама

Законом о јавним набавкама предвиђена је обавеза наручилаца да евидентирају податке о свим додељеним уговорима о јавним набавкама. Подзаконским актом: “Правилник о обрасцима за евидентирање података о јавним набавкама” прецизно се дефинише како се евиденције о јавним набавкама воде.

Овај подзаконски акт је од велике важности из више разлога. Прво, он је по први пут установио обавезу наручилаца да евидентирају све уговоре које су закључили у поступцима јавних набавки, било да се ради о отвореном, рестриктивном или поступку са погађањем. Поред тога, наручиоци су обавезни да тако евидентирани податке доставе Управи за јавне набавке, а евентуално недостављање тих извештаја повлачи за собом новчано кажњавање.

Извештаји се евидентирају према:

- вредности јавне набавке (набавке велике вредности и набавке мале вредности - обрасци А и Б)
- врсти предмета набавке (добра, услуге и радови)

- врсти поступка (отворени, рестриктивни и поступак са погађањем).

Овако састављен извештај омогућава да се изврши детаљна анализа свих додељених уговора о јавним набавкама, чиме се омогућава непосредан увид у ефекте Закона, пре свега у смислу да се на поуздан начин утврди колике су уштеде остварене применом Закона о јавним набавкама. Он омогућава и да се изврши увид у ком поступку су наручиоци додељивали уговоре о јавним набавкама, односно, да ли су се опредељивали за отворени поступак (као правило у поступцима доделе уговора о јавној набавци) или за изузетке (поступак са погађањем). Такође, наручиоци су дужни да наведу и ком понуђачу су доделили уговор о јавној набавци, што омогућава да се тачно утврди којим понуђачима су додељени највреднији уговори, те да ли се исти понуђачи понављају код истих наручилаца. Овако конципирани извештаји омогућавају формирање јединствене базе података о додељеним уговорима о јавним набавкама у Републици Србији.

Правилник о поступку отварања понуда и обрасцу за вођење записника о отварању понуда

Правилником о поступку отварања понуда и обрасцу за вођење записника о отварању понуда је на потпун и свеобухватан начин регулисан чин отварања понуда - један од најважнијих корака у поступку доделе јавне набавке.

Наиме, до доношења овог правилника, највеће замерке понуђача су се односиле на то да се понудама манипулисало пре самог отварања, те да су поједини понуђачи знали за понуде конкурената пре времена одређеног за отварање понуда. Тиме се поступак јавне набавке обесмишљавао, а привилеговани понуђачи (они који су знали за понуде конкурената) су, у дослуху са наручиоцима, кориговали своје понуде и закључивали уговоре.

Овим подзаконским актом се поменута појава спречава по два основа. Прво, дефинисано је да се отварање понуда врши одмах по истеку рока за достављање понуда. Тиме се, у знатној мери, смањује могућност тајног договора између наручиоца и потенцијално привилегованог понуђача. Друго, чин отварања понуда је јаван, те отварању понуда могу присуствовати како заинтересовани понуђачи, тако и општа јавност чиме се, такође, смањује могућност за манипулацију.

Коначно, овај подзаконски акт садржи, као саставни део, образац за вођење записника о отварању понуда. Записник на типизиран начин уређује које је податке неопходно забележити у моменту отварања понуда. Тиме се избегавају могуће произвољности у поступању наручилаца приликом вођења записника. Записник је битан и из разлога што се у њему констатује и исправност понуда, те се неисправне понуде већ у том моменту одбијају, а каснија стручна оцена понуда се концентрише искључиво на исправне понуде.

Одлука о критеријумима за формирање комисија за јавне набавке

Одлуком о критеријумима за формирање комисија за јавне набавке ближе се уређује делокруг послова које врши комисија за јавне набавке сваког наручиоца, као и њен састав.

Актом је прецизирано да комисија за јавне набавке сваког наручиоца врши три групе послова:

- 1) координира рад на изради конкурсне документације
- 2) спроводи све радње везане за оглашавање конкретне јавне набавке, прикупља и отвара понуде и
- 3) врши стручну оцену понуда и предлаже наручиоцу избор најповољнијег понуђача.

Комисија за јавне набавке сваког наручиоца мора имати најмање председника и два члана, од којих један мора бити дипломирани правник. Следећа битна одредба овог подзаконског акта садржана је у члану 4, у коме се наводи да се у комисију за јавну набавку наручиоца не могу именовати лица која су запослена у правном лицу које може бити понуђач за ту врсту јавне набавке или у правном лицу коме је поверена израда техничке документације за ту врсту набавке. Овом одредбом се превентивно сузбија потенцијални сукоб јавног и приватног интереса и обезбеђује начело једнакости међу понуђачима.

Интерна акта

Током 2003. године, Управа је припремила четири интерна акта који су били неопходна допуна подзаконским актима, како би се олакшала примена Закона:

- 1) Модели огласа о јавним набавкама
- 2) Правилник о додели набавки мале вредности
- 3) Модел плана набавки за кориснике буџета Републике Србије
- 4) Модели уговора о јавним набавкама

Модели огласа о јавним набавкама

У циљу помоћи наручиоцима, Управа за јавне набавке је израдила “Моделе огласа о јавним набавкама”. Модели огласа су битни из разлога што је законодавац предвидео императивност оглашавања јавне набавке велике вредности (преко 600.000 динара) у “Службеном гласнику Републике Србије” и у једним дневним новинама које се дистрибуирају на територији целе земље. То значи да су наручиоци дужни да припреме и објаве оглас о свакој већој јавној набавци. Међутим, проблеми су се јавили око тога шта заиста треба објавити у тексту јавног позива - огласа. Зато су ови модели послужили као смерница које све податке, за сваку врсту набавке, јавни позив треба да садржи.

На овај начин су типизирани сви јавни позиви, те наручиоцима остаје да ове обрасце примене на конкретне набавке. Такође, на бази ових модела израђени су и практични примери огласа како они треба да изгледају када се објаве у сред-

ствима јавног информисања. Ови документи доступни су и на Интернет страници Управе за јавне набавке.

Правилник о додели јавне набавке мале вредности

Јавне набавке мале вредности регулисане су Законом о јавним набавкама и то члановима 123-125. Међутим, законодавац је оставио могућност сваком наручиоцу да донесе своје посебне правилнике којима ће ближе регулисати ову област.

На самом почетку свога рада, Управа за јавне набавке израдила је свој интерни правилник о додели јавне набавке мале вредности. Он је, такође, могао да послужи наручиоцима као модел приликом израде њихових интерних правилника. Пракса је показала да је већина наручилаца у Републици Србији прихватила овај правилник као модел, прилагодивши га својим потребама. Тиме је овај интерни акт имао вишеструко позитивне ефекте јер је највећи број наручилаца израдио своје правилнике не одступајући од прописа.

Модел плана набавки за кориснике буџета Републике Србије

Први и основни корак у реализацији јавне набавке представља план набавки. Тако је већ у члану 24. Закона предвиђено да наручилац може почети поступак јавне набавке ако је набавка предвиђена у плану набавки и ако су за ту набавку предвиђена средства у буџету Републике Србије, територијална аутономије, локалне самоуправе или у финансијском плану у смислу Закона о буџетском систему.

Како је досадашња пракса показала да се највећи број проблема у поступку јавне набавке јавља услед непостојања плана набавки, а у вези са тим се и неоправдано примењује поступак са погађањем без претходног објављивања, као и чињеница да наручиоци веома често набавке у плану набавки “уситњавају” како би могли да што више примењују поступак јавне набавке мале вредности, Управа је у августу месецу 2003. године израдила “Модел плана набавки за кориснике буџета РС” желећи да на тај начин да смернице наручиоцима у погледу формирања набавки у плану набавки, као и да реши дилему да ли се приликом формирања плана набавки у обзир узима аналитички или субаналитички конто.

Модел уговора о јавним набавкама

Припрема модела конкурсне документације и уговора за типичне врсте јавних набавки представља један од основних послова Управе за јавне набавке, предвиђених у члану 19. Закона. Стога је Управа припремила “Моделе уговора о јавним набавкама” који прате моделе конкурсне документације за отворени поступак (добра и услуге).

Конкурсна документација

У јуну месецу 2003. године припремљена су и објављена следећа два интерна акта:

- ”Модел конкурсне документације: отворени поступак – добра”
- ”Модел конкурсне документације: отворени поступак – услуге”

Израда конкурсне документације спада у једну од најсложенијих и најзахтевнијих фаза у поступку јавне набавке. Проблем који се најчешће јавља у пракси код наручилаца јесте дискриминаторно и непрецизно одређивање услова и критеријума, непримењивање стандарда и норматива, као и примена одредби које су у супротности са Законом о јавним набавкама. Од тога колико се квалитетно припреми конкурсна документација у великој мери зависи да ли ће наручилац добити понуде какве очекује и да ли ће доћи у ситуацију да поништи поступак јавне набавке зато што је добио понуде које му не одговарају.

У намери да помогне наручиоцима да избегну потенцијалне проблеме којима могу бити изложени у случају да недовољно добро припреме конкурсну документацију, Управа за јавне набавке је израдила моделе конкурсне документације за набавку добара и услуга у отвореном поступку које су учествовале са 97% у укупном броју уговорених јавних набавки у 2002. години, чиме је обезбеђена репрезентативност припремљених модела. Доступношћу типске конкурсне документације у великој мери се растеређује рад наручилаца на припреми конкурсне документације чиме се обезбеђује значајна уштеда и рационализација средстава и времена код наручилаца.

Конкретно, Управа је припремила два модела конкурсне документације у отвореном поступку – један за набавку добара (путничких аутомобила), а други за набавку услуга (физичког и техничког обезбеђења). Модели садрже:

- конкретним примерима илустрована објашњења како се прави позив за подношење понуда,
- детаљно упутство понуђачима како да сачине понуду,
- упутство за одређивање критеријума за оцењивање понуда, као и
- низ пратећих образаца који се, уз одговарајућа прилагођавања, могу користити у великом броју случајева који се јављају у пракси.

Посебна пажња код припреме модела конкурсне документације посвећена је избору, дефинисању и одређивању начина примене критеријума од чега зависи добијање економски најповољније понуде. Ово уједно представља и један од најсложенијих задатака у поступку припреме конкурсне документације.

Како би моделе конкурсне документације учинила доступним што већем број наручилаца, Управа је, у сарадњи са Агенцијом за унапређење државне управе, публиковала моделе у тиражу од 5000 примерака који су, путем дистрибутивне мреже Агенције, достављени свим важнијим наручиоцима. Поред тога, модели су постављени и на Интернет страницу Управе.

Мишљења

Поред израде подзаконских и интерних аката, следећа важна активност Управе из области нормативе јесте израда мишљења. Управа је, у периоду 15. јануар – 31. децембар 2003. године, урадила **7.660 мишљења у писаном облику**, што у просеку износи 30 дневно.

Како би се утврдила ажурност у изради мишљења, Управа за јавне набавке је урадила анализу за период 19. мај – 19. јун, на основу које су добијени следећи резултати:

1. Број захтева за давањем мишљења: **752**
2. Законски рок за решавање: 7 дана од дана пријема предмета
3. Рок у којем Сектор за нормативну делатност Управе решава предмет:
 - одмах (75 предмета) = 9,97%
 - 2 дана (298 предмета) = 39,62%
 - 3 дана (228 предмета) = 30,31%
 - 4 дана (96 предмета) = 12,76%
 - 5 дана (37 предмета) = 4,92%
 - 6 дана (13 предмета) = 1,72%
4. Просечан рок за решавање предмета: **2,66 дана** од дана пријема предмета

Горња анализа ажурности у изради мишљења показује да је просечан рок за решавање предмета два и по дана, док је законом предвиђен рок од седам дана. Уколико наручилац не добије одговор на свој захтев у року од седам дана, он може поступити као да је добио позитивно мишљење. Имајући у виду да су наручиоци, по правилу, тражили мишљење за поступак са погађањем без претходног објављивања јавног позива који собом носи највећи ризик од злоупотреба, пролази да је је ажурност у раду Управе била од великог значаја за спречавање малверзација, поготово у условима нефункционисања Комисије за заштиту права понуђача.

Управа за јавне набавке је, такође, дала преко **9.800 консултација**, односно у просеку 40 дневно. Консултације путем телефона су се показале посебно корисним и важним када наручиоцу или понуђачу треба брзо пружити помоћ у решавању конкретне проблеме. У неким случајевима је консултација путем телефона довољна да наручилац реши проблем. Истовремено, ове консултације су се показале врло корисним наручиоцима и са аспекта помоћи да боље формулишу своје писмене захтеве за давање мишљења и сагласности, како им захтеви не би били враћени да се уреде и тиме избегли значајни временски и материјални трошкови.

СТРУЧНО ОСПОСОБЉАВАЊЕ И ОБУКА

Управа је, током 2003. године, реализовала двадесет великих и преко четрдесет мањих семинара који су имали за циљ појашњавање одредаба Закона о јавним набавкама и давање савета како да се конкретни проблеми са којима су се учесници суочавали у пракси реше. Међу важнијим, издвајају се три семинара организована у сарадњи са Министарством здравља, у периоду 3-7. фебруар,

којим су обухваћене практично све веће здравствене установе (болнице, домови здравља и апотеке) у Србији. Семинари су организовани у Новом Саду, Нишу, Врњачкој Бањи и Београду и на њима је учествовало преко 800 полазника. Управа је, такође, у сарадњи са Министарством просвете, реализовала семинар намењен образовним установама на коме је било близу 400 учесника.

Следећа циљна група коју је Управа идентификовала као важну за увођење нових процедура јавних набавки била су градска комунална предузећа. Током марта, организована су три семинара намењена градским комуналним предузећима из Ниша, Крагујевца, Новог Сада, као и из суседних локалних самоуправа које гравитирају овим центрима. На сваком од ова три семинара било је између 150 и 200 полазника.

Један од најзначајнијих семинара био је организован за потребе Министарства одбране Србије и Црне Горе на коме је било 120 полазника. Од најбољих полазника формирана је Управа за јавне набавке Министарства одбране СЦГ која је данас задужена за комплетну набавку за потребе Војске Србије и Црне Горе.

Управа за јавне набавке је, такође, идентификовала и, током шест месеци, обучавала четири од пет чланова Комисије за заштиту права понуђача које је Влада именовала на седници од 26. децембра 2003. године.

У периоду 1-14. октобар организован је семинар за Министарство финансија и економије Републике Србије (Одељење за рачуноводство и контролу издатака – Трезор) у циљу оспособљавања Трезора да постане једна од важних контролних институција у систему јавних набавки. Наиме, Трезор би, приликом одобравања средстава за јавну набавку буџетским корисницима, требало да изврши увид и оцени, на основу документације коју би наручиоци били обавезни да поднесу, да ли је набавка спроведена у складу са Законом о јавним набавкама. На овај начин би се извршила нека врста претходне контроле поступања наручиоца, односно да ли су они поступали у складу са процедурама Закона, те да ли су испоштовали претходно добијена мишљења Управе за јавне набавке. Уколико Трезор контролом утврди да наручиоци нису поштовали законске процедуре, средства за конкретну набавку би им била ускраћена све док не спроведу поступак јавне набавке у складу са Законом.

За потребе обуке, Управа је припремила одговарајуће едукативне материјале који се користе на семинарима у форми приручника: “Јавне набавке – подзаконски акти – коментари са примерима” у коме су објављени сви подзаконски акти, заједно са детаљним објашњењима одредби садржаних у њима. Поред тога, приручник садржи и моделе огласа за све врсте поступака (отворени, рестриктивни и погађање) за сваку од три предвиђене категорије предмета набавки (добра, услуге и радови), чиме су покривени практично сви случајеви који се могу јавити у пракси. Такође су дати и практични примери како ови огласи треба да изгледају. На крају приручника, у додатку, дати су шематски прикази сва три поступка набавке, што треба знатно да олакша наручиоцима и понуђачима разумевање ових поступака.

Поред тога, Управа је припремила и публикацију: “Модели конкурсне документације, отворени поступак: добра и услуге” у којој су обухваћена сва потребна документа за комплетан поступак набавке: а) аутомобила и б) услуга физичког и техничког обезбеђења. Кроз ова два практична примера – један за набавку добра, а други за набавку услуга - наручиоци добијају моделе које треба само да прилагоде специфичним захтевима своје конкретне набавке. С обзиром да су набавке добара и услуга, у протеклом периоду, чиниле 97% од укупног броја уговорених набавки, реално је очекивати да ће модели са практичним примерима који покривају управо добра и услуге бити од користи наручиоцима у највећем броју случајева.

Управа је, такође, припремила и следеће две публикације које су се показале веома корисним наручиоцима: “Модел плана набавки и модели уговора” и “Евиденција о јавним набавкама”.

ПРИКУПЉАЊЕ, ЕВИДЕНТИРАЊЕ И АНАЛИЗА ПОДАТАКА О ИЗВРШЕНИМ ЈАВНИМ НАБАВКАМА

У циљу ефикасног прикупљања и анализе података о извршеним јавним набавкама од стране наручилаца, Управа за јавне набавке користи посебну апликацију. Апликација омогућава Управи да добије различите врсте показатеља: проценат уштеда, учешће појединих понуђача у јавним набавкама у Србији (рецимо, 100 највећих), списак добављача по територијалној припадности: Балкан, Европа итд. Другим речима, могуће је прецизно пратити колико који наручилац и на шта троши средстава намењена јавним набавкама.

На овај начин је у Србији по први пут формирана база података о извршеним јавним набавкама која обухвата 71.292 уговора велике и мале вредности. У протеклом периоду регистроване су уштеде од 9% од укупно процењене вредности набавки. Највеће уштеде у износу од 16% остварене су у отвореном поступку, а најмање у поступку са погађањем 2%. Највеће уштеде од 23% оствариле су јавне установе (школе, болнице итд.), затим државни органи (министарства, управе итд.) 15%, док су на трећем месту јавна предузећа са 5% уштеда. Јавна предузећа учествују у вредности укупних набавки са 62%.

Анализом добијених података, дакле, дошло се до драгоцених информација где се и на који начин троши новац пореских обвезника, као и где се крију највеће могућности за даље уштеде, односно на које категорије наручилаца треба обратити посебну пажњу у наредном периоду.

Исто тако, регистровано је да је, као последица чињенице да је преко две трећине набавки реализовано након објављивања јавног позива, значајно порастао и број фирми које су учествовале на тендерима – просечан број фирми по тендеру порастао је са 3 пре доношења Закона на 7,5 после доношења Закона. Највећи део вредности набавки реализован је са домаћим понуђачима - 96%.

Како би се систем прикупљања и евидентирања података о јавним набавкама додатно унапредио, Управа је у децембру 2003. припремила посебан пакет за

наручиоце који треба да доставе податке до 30. априла 2004. године и који обухвата:

1. Брошуру "Евиденција о јавним набавкама"
2. Шематски приказ образаца за вођење евиденције о јавним набавкама велике и мале вредности и
3. Апликацију за електронско евидентирање јавних набавки од стране наручилаца на CD – у.

Коришћењем овог пакета, наручиоци ће све информације које су неопходне за вођење евиденције о јавним набавкама имати на једном месту.

Да би апликацију електронско евидентирање јавних набавки прихватило што више наручилаца Управа планира да у досадашњи едукативни програм уврсти и обуку за коришћење електронских образаца, тј. вођења евиденције, припреме и слања извештаја о јавним набавкама електронским путем.

МЕЂУНАРОДНА САРАДЊА

У периоду од 10. до 15. фебруара 2003. године службеници Управе за јавне набавке учествовали су на тренинг семинару који је, специјално за потребе наше Управе, организовала словеначка Управа за јавне набавке. Пошто се наш Закон о јавним набавкама у великој мери подудара са словеначким Законом, готово двогодишње искуство словеначке Управе у примени Закона било је од велике практичне користи запосленима у нашој Управи. Такође, то је била прилика да се дође и до сазнања о томе како даље унапређивати (мењати и допуњавати) Закон о јавним набавкама што се показало посебно корисним приликом рада на Нацрту Закона о изменама и допунама Закона о јавним набавкама. Трошкове семинара у потпуности је финансирала Америчка агенција за међународни развој (USAID).

Службеници Управе су такође посетили и словеначку Ревизијску комисију која је пандан нашој Комисији за заштиту права понуђача. Наиме, у Словенији је, до 2002. године, заштита права понуђача била конципирана као и у нашем Закону и то решење се показало као недовољно ефикасно, што је и био разлог да се донесе посебан Закон о ревизији поступка који је у заједничком извештају SIGME, OECD-а и Европске уније из јуна месеца 2003. године оцењен као најбољи од свих 10 земаља кандидаткиња за улазак у Европску унију.

Чланови Ревизијске комисије Републике Словеније презентирали су Закон о ревизијском поступку, Правилник о раду ревизијске комисије, као и унутрашњу организацију и начин рада Комисије. Документи који су добијени од Ревизијске комисије, као и консултације са члановима Комисије, послужили су као основ за конципирање решења везаних за заштиту права садржаних у нашем Предлогу Закона о изменама и допунама Закона о јавним набавкама. Трошкове посете Ревизијској комисији у потпуности је финансирала Организација за европску безбедност и сарадњу (OSCE).

ЈАВНОСТ РАДА УПРАВЕ

Управа за јавне набавке је од самог почетка свог рада настојала да упозна што шири круг наручилаца и понуђача о новоуведеној регулативи јавних набавки, свесна да су нове процедуре потпуна новина за већину оних који треба да их примењују. Други разлог зашто је Управа ставила снажан нагласак на информисање наручилаца и понуђача је био тај што је желела да квалитетним информисањем отклони резервисаност коју су и наручиоци и понуђачи исказивали према новинама које је Закон увео.

Прва публикација припремљена од стране Управе била је: “Јавне набавке” и објављена је у јануару 2003. године од стране Агенције за унапређење државне управе у тиражу од 5.000 примерака. Публикација је дистрибуирана преко дистрибутивне мреже Агенције свим важнијим државним органима и организацијама. У њој су објашњени најпре основни принципи јавних набавки који се уводе Законом, затим врсте поступака јавних набавки, као и кључни елементи поступка јавне набавке: рокови, отварање понуда, конкурсна документација итд.

Чим је припремила подзаконска и интерна акта, чији је циљ био да се појасни и олакша примена Закона, Управа их је објавила заједно са коментарима и практичним примерима у публикацији: “Јавне набавке – подзаконски и интерни акти – коментари са примерима”. Публикација је штампана у 2000 примерака и дистрибуирана је министарствима и другим владиним органима и организацијама.

На конференцији одржаној 24. априла 2003. године у Сава центру, Управа је представила резултате свога рада након првих 100 дана. Такође, Управа је упознала јавност и са дотадашњим резултатима у примени Закона, оствареним уштедама, али и проблемима који се јављају у пракси и које би требало отклонити кроз амандмане. Посебно је указано на неефикасност решења којима се уређује заштита права понуђача и презентирано је алтернативно решење припремљено од стране стручњака Управе.

У јуну месецу изашла је публикација: “Модел конкурсне документације, отворени поступак: добра и услуге,” коју је припремила Управа за јавне набавке, а издала Агенција за унапређење државне управе у тиражу од 5.000 примерака. Публикација је дистрибуирана преко дистрибутивне мреже Агенције министарствима, државним органима и организацијама.

У децембру 2003. године, Управа је објавила и самостално дистрибуирала следеће две публикације: 1) “Модел плана набавки и модели уговора” и 2) “Евиденција о јавним набавкама”.

Управа је, такође, у више чланака објављених у часопису “Реформатор” који издаје и дистрибуира Агенције за унапређење државне управе свим важнијим државним органима и организацијама, информисала наручиоце о свом раду, а пре свега о програму тренинг курсева за које су наручиоци били посебно заинтересовани.

О позитивним ефектима Закона, пре свега у смислу остварених уштеда, али и предлозима Управе како да се проблеми настали у пракси реше, јавност је обавештавана путем бројних интервјуа и иступања у јавности запослених у Управи.

Почетком септембра, када је припремљен Нацрт Закона о изменама и допунама Закона о јавним набавкама, Управа је послала текст релевантним државним институцијама (наручиоцима), пословним удружењима и најважнијим појединачним понуђачима (на укупно преко 60 адреса) уз позив да дају своје коментаре и сугестије на Нацрт. Потом је, 30. септембра 2003. године, Управа, заједно са OSCE, организовала конференцију на којој су узели учешћа сви којима је текст Нацрта претходно послат и који су имали прилике да, у својеврсној јавној дискусији, и усмено изложе своје коментаре и препоруке од којих је један број и увршћен у Нацрт.

Поред тога, сва подзаконска и интерна акта, модели и остала релевантна документа, као и важнији чланци и интервјуи доступни су најширој јавности на Интернет страници Управе. Такође, на овој страници се налазе основне информације о организацији и раду Управе, контакт информације, а биће постављен и годишњи извештај Влади.

ПРЕДЛОЗИ МЕРА ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ СИСТЕМА ЈАВНИХ НАБАВКИ

Управа за јавне набавке је са Министарством финансија и економије учествовала у изради Закона о изменама и допунама Закона о јавним набавкама који је усвојен од стране Владе Републике Србије и као такав увршћен на дневни ред јесењег заседања Скупштине Србије. Изменама и допунама Закона предвиђа се побољшање положаја домаћих произвођача у односу на стране, поједностављивање и појефтињавање поступка набавки, као и боље регулисање поступка заштите у поступцима јавних набавки.

Конкретно, предложеним решењем предвиђа се да домаћи понуђачи који изводе радове, пружају услуге, односно нуде добра која су најмање 50 одсто домаћег порекла, добију посао ако су по цени, односно другим условима до 20 одсто неповољнији него страни понуђач.

Што се тиче поједностављења поступка, прва битна измена је да се дефинишу услови посебно за правна, а посебно за физичка лица. При том, услови за учешће и једних и других су олакшани.

Осим тога, понуђачи више неће морати да за сваку нову набавку прибављају обимну документацију како би доказали да испуњавају обавезне услове за сваку набавку, већ ће прибављена документација важити наредних шест месеци. Тиме се цео поступак доказивања услова поједностављује, убрзава и појефтињује.

Уштеде се остварују тиме што се укида обавеза да се све јавне набавке морају оглашавати, осим у «Службеном гласнику Републике Србије», и у једним дневним новинама. Обавеза оглашавања у дневним новинама остала би да важи само за набавке вредније од 3.000.000 динара за добра и услуге, односно 60.000.000 за радове.

Такође, створена је могућност да наручилац додели уговор и ако је прибавио само једну понуду (која, наравно, мора бити исправна и повољна), за набавке испод наведеног вредносног лимита.

Овим би се избегло понављање целокупног поступка, што би донело значајне уштеде и времена и новца.

Додатно ограничавање могућности за злоупотребе обезбеђује се тиме што се уводи могућност да Управа за јавне набавке од сваког наручиоца затражи извештај о сваком додељеном уговору о јавним набавкама и да изврши увид да ли су поштоване процедуре предвиђене Законом. У случају да утврди да су процедуре прекршене, Управа подноси захтев за заштиту права у поступцима јавних набавки ради заштите јавног интереса.

Заштита права у поступцима јавних набавки побољшана је Законом и изменама и допунама Закона о јавним набавкама тиме што се:

- 1) Прецизно дефинише статус чланова Комисије за заштиту права;
- 2) У поступцима заштите права обезбеђује заштита права понуђача, али и јавног интереса када је угрожен штетним радњама наручиоца;
- 3) Активна легитимација (могућност учешћа у поступку заштите права) даје сваком лицу које има или је имало интерес да му се додели уговор о јавној набавци. Уколико је угрожен јавни интерес, право да поднесу захтев за заштиту права имаће како Управа за јавне набавке, тако и Републички јавни правобранилац;
- 4) Поднетим захтевом за заштиту права «стопирају» све активности наручиоца у процесу конкретне набавке све до доношења коначне одлуке. Да би «блокада» процеса набавке трајала што краће, скраћени су рокови за одлучивање: у првом степену (када наручилац одлучује) на десет дана од дана подношења захтева, а у другом степену (када одлучује Комисија) на 15 дана, односно 25 дана у посебним случајевима. Овим се, уз правну сигурност учесника у поступку јавне набавке, обезбеђује и неопходна ажурност у решавању поднетих захтева за заштиту права;
- 5) Сматра да је одлука Комисије за заштиту права коначна. Подносилац захтева за заштиту права, уколико није задовољан одлуком Комисије, може наставити поступак пред редовним судом, али само за накнаду штете.

Да би Комисија могла професионално и ефикасно да ради, неопходно је да се председнику и члановима дефинише статус у складу са одговорношћу посла који обављају.

Председника и чланове Комисије за заштиту права именује Влада републике Србије на период од четири године;

Председник Комисије за заштиту права се изједначава по правима и обавезама из радног односа са функционером, а чланови Комисије са помоћником функционера који руководи посебном управном организацијом;

Председник и чланови Комисије за заштиту права не могу обављати друге функције, како би им се омогућила независност и непристрасност у раду.

Рад Комисије се ближе уређује пословником о раду којим се обезбеђује да:

- када вредност спора прелази одређени новчани износ, Комисија одлучује у већу;
- Комисија ангажује, као помоћ, вештаке са листе сталних судских вештака, односно друга стручна лица како би се донела исправна одлука;
- Председник и чланови Комисије се изузимају из поступка одлучивања у случају када су са подносицима захтева родбински или на неки други начин повезани са њима.

Комисија за заштиту права ће радити максимално ажурно и ургентно, будући да су рокови за њено поступање изузетно кратки: 15, односно најдуже 25 дана.

Управа за јавне набавке је, средином 2003. године, идентификовала потенцијалне кандидате за чланове Комисије за заштиту права понуђача из редова судских сарадника са искуством који познају функционисање судова и процедуру одлучивања која је својствена и Комисији. Оријентација на кадрове из правосуђа имала је оправдања и са становишта независности и непристрасности чланова Комисије, с обзиром да не припадају ни једној од страна које учествују у поступку набавке – нити државној управи, тј. наручиоцима нити понуђачима. Након селекције, најбољи кандидати су примљени у Управу на специјализовану обуку из области јавних набавки која је трајала шест месеци. Након тога, Влада републике Србије их је, на седници од 26. децембра 2003. године, именовала за чланове Комисије за заштиту права понуђача.

Поред тога што је имала врло значајну улогу у формирању Комисије за заштиту права понуђача, Управа за јавне набавке намерава да врло блиско координира своје активности са радом Комисије како би се обезбедило постојање јединствене праксе у области јавних набавки.