

NOVI ZAKON O JAVNIM NABAVKAMA U KONTEKSTU OČEKIVANIH REFORMI JAVNIH NABAVKI U SRBIJI

Početak dvadesetog veka, državni sektor je trošio oko jedne desetine bruto domaćeg proizvoda u Zapadnoj Evropi, da bi krajem osamdesetih, učešće premašilo polovinu BDP-a, dok u nekim zemljama, kao što je Švedska, čini tri četvrtine BDP-a. Pri tom, javne nabavke učestvuju sa 15-20% u BDP u zemljama EU, dok je njihovo učešće u manje razvijenim evropskim zemljama veće.

Pored domaćeg, važan je i međunarodni aspekt javnih nabavki. Preduslov za korišćenje evropskih predpristupnih fondova, kao i drugih oblika međunarodne pomoći jeste postojanje uređenog sistema javnih nabavki koji podrazumeva efikasno praćenje i kontrolu ispravnosti postupaka javnih nabavki.

Otuda su javne nabavke, po svojoj suštini, razvojno pitanje od prvorazrednog značaja za svaku zemlju. Ovo posebno važi u uslovima recesije kada se zemlje suočavaju sa padom obima poslovanja, rastom nezaposlenosti, budžetskim deficitom i negativnim efektima na platni bilans.

Američki ekonomista Pol Krugman, dobitnik Nobelove nagrade za ekonomiju za 2008. godinu, analizirajući načine za prevazilaženje ekonomske krize američke privrede u 2009. godini, ističe da će „korišćenje budžetskih sredstava za podsticanje domaće proizvodnje mnogo duže nego što neki smatraju, biti glavni oslonac za izlazak iz recesije“.

U tom smislu, javne nabavke, preko kojih država opredeljuje šta će se kupovati, kako i po kojim cenama, predstavljaju ključni instrument putem koga Vlada ostvaruje neke od svojih strateških ciljeva, kao što su privredni razvoj, podsticanje zaposlenosti i dr.

Da bi javne nabavke mogle da odigraju ovu stratešku ulogu na očekivan način, neophodno je da sistem javnih nabavki bude uspešan u vršenju svojih funkcija. A ključni preduslov za stvaranje efikasnog i nediskriminatornog sistema javnih nabavki jeste uspostavljanje odgovornosti i kontrole u ovoj oblasti. Međutim, šire posmatrano, uspostavljanje sistema odgovornosti i kontrole znatno je složeniji i veći izazov u javnom sektoru nego u privatnom. Pri tom, postoje velike razlike između pojedinih delova javnog sektora.

U nekim slučajevima, gde se odluke donose retko, a njihov karakter nije rutinski, kao što je to slučaj, na primer, kada centralna banka određuje novo obavezne rezerve ili referentnu kamatnu stopu, efekti se mogu precizno izmeriti i oni su jasno vidljivi, iz čega proizlazi da se odgovornost onoga ko ih donosi može lako odrediti.

Međutim, u onim oblastima gde je odlučivanje više rutinsko i oslanja se na postojeću praksu, a broj donesenih odluka znatno veći, kao što je to slučaj u pravosuđu, merenje rezultata i utvrđivanje odgovornosti je znatno teže. Zbog toga je reforma pravosuđa znatno veći izazov za državu, jer podrazumeva promene sistemskog karaktera koje obuhvataju ne samo donošenje zakona, već i izgradnju sudova, usavršavanje sudija, efikasan rad advokatske komore kao strukovnog udruženja itd.

Pošto rad državnih organa koji regulišu javne nabavke ima slična obeležja, u smislu većeg intenziteta odluka i relativno visoke rutiniranosti u odlučivanju, uspostavljenje efikasne kontrole i odgovornosti zahteva sistemski pristup. Drugim rečima, izgradnja sistema javnih nabavki ne može se ograničiti samo na reformu propisa, već mora obuhvatiti jačanje kapaciteta svih aktera ovog veoma razuđenog sistema: naručilaca, Uprave za javne nabavke, Komisije za zaštitu prava, Državne revizorske institucije, jedinica interne kontrole itd, profesionalizaciju, stvaranje strukovnog udruženja, pravljenje funkcionalnih veza sa drugim organima u cilju efikasnijeg praćenja i kontrole postupaka javnih nabavki itd.

Upravo je izgradnja sistema sa ovakvim obeležjima najteži zadatak za svaku državu i zato realni pokazatelj njene razvijenosti.

Zbog toga mnoge zemlje u razvoju danas imaju kompetentno centralno bankarstvo, pa se često slikovito kaže, da «deset vrsnih tehnokrata» možete izbaciti iz aviona u bilo koju zemlju i da se, sa velikim stepeneom izvesnosti, može očekivati da oni postignu dobre rezultate. Ali je, u istim zemljama, neretko, slučaj da im usluge primarnog obrazovanja, zdravstva, sudstva, javnih nabavki itd. znatno zaostaju u pogledu kvaliteta, kontrole i pouzdanog utvrđivanja odgovornosti.

U Srbiji je, u decembru 2008. godine, načinjen značajan korak u pravcu reformi javnih nabavki donošenjem Zakona o javnim nabavkama. Zakon je koncipiran da deluje u tri pravca: 1) jasnijem određivanju odgovornosti onih koji sprovode i proveravaju javne nabavke, 2) jačanju kontrole putem značajnog povećanja javnosti u sprovođenju postupaka i koordiniranog delovanja regulatornih tela i 3) sistemskog unapređivanja kapaciteta i rada svih aktera javnih nabavki.

Novim Zakonom koji će stupiti na snagu 6. januara 2009. godine, predviđena je novina u pregovaračkom postupku sa jednim ponuđačem bez prethodnog objavljivanja gde je, prema dosadašnjoj praksi, odgovornost naručioca bila prividno umanjena i koji je bilo nemoguće efikasno kontrolisati, čime se objašnjava njegova velika „popularnost“ među naručiocima. Naime, prema novom zakonskom rešenju, naručilac će biti obavezan da obaveštenje o svojoj odluci da u pregovaračkom postupku sa samo jednim ponuđem zaključi ugovor, objavi u „Službenom glasniku RS“ i na Portalu javnih nabavki. Ovo obaveštenje će sadržati podatke šta se nabavlja, ko je izabran i po kom osnovu. Ukoliko se posle osam dana od dana objavljivanja obaveštenja niko ne žali, naručilac može da zaključi ugovor. Na ovaj način će ispravnost odluke odgovornog lica kod naručioca da sprovede pregovarački postupak koji je netransparentan i kod koga ne postoji konkurencija biti izložen sudu javnosti, a valjanost te odluke biti potvrđivana ili osporavana na efikasan način, u roku od osam dana.

Zakon, dalje, jasno određuje da je Ministarstvo finansija nadležno da vrši nadzor nad sprovođenjem ovog Zakona. Pored toga, precizno je propisano šta je koji od regulatornih organa dužan da preduzme, tj. šta je čija odgovornost. Dobar primer je pregovarački postupak po osnovu „izuzetne hitnosti“. Naručilac će i ovde u roku od tri dana po zaključivanju ugovora podneti izveštaj Upravi za javne nabavke uz navođenje okolnosti na kojima temelji ovaj postupak, a Zakon dalje nalaže Upravi da, ukoliko uoči nepravilnosti, obavesti Ministarstvo finansija, budžetsku inspekciju i

organe nadležene za poslove revizije, kako bi preduzeli mere iz svoje nadležnosti. Na ovaj način će se tačno znati kod koga se predmet nalazi, koje je mere preduzeo; drugim rečima, može se lako utvrditi šta je čija odgovornost kada su regulatorni organi u pitanju.

Takođe, predviđena je i pojačana odgovornost i sankcionisanje ponuđača za neizvršavanje ugovornih obaveza. Ukoliko ponuđač ne izvrši svoje ugovorne obaveze i to se dokumentuje na zakonom propisan način, on neće moći da konkuriše za javne nabavke kod naručioca u periodu od tri godine za dobra i usluge, odnosno pet godina za radove.

Jačanje kontrole putem značajnog podizanja javnosti postupaka javnih nabavki omogućeno je preko Portala javnih nabavki. Zakonom je, naime, predviđeno da se na Portalu objavljuju svi javni oglasi (javni pozivi i obaveštenja) vezani za postupke javnih nabavki. Pored toga, objavljujuće se i izveštaji Uprave o uočenim nepravilnostima u pregovaračkom postupku po osnovu „izuzetne hitnosti“, zatim kvartalni analitički izveštaji, odluke Komisije za zaštitu prava itd. Na taj način će svaki posetilac Portala moći da stekne uvid u to ko je sa kim zaključio ugovor, koja je vrednost, u kom postupku, koliko je ponuđača bilo itd. Time što se postupci javnih nabavki „otvaraju“ za javnost, proširuje se broj „kontrolora“ koji mogu da uoče i ukažu na nepravilnosti koje su promakle regulatornim telima. Sama ta činjenica će imati snažan preventivni „odvraćajući“ efekat na one koji planiraju da krenu u neregularne „poduhvate“.

Važan aspekt je i pojačana kontrola ne samo onih koji sprovode javne nabavke (naručilaca), već i regulatornih tela čime se daje odgovor na pitanje „ko kontroliše kontrolore“. Konkretno, izveštaji Uprave za javne nabavke dostavljajuće se, pa samim tim i podlegati kontroli Ministarstva finansija. Zakon predviđa da se odluke Komisije za zaštitu prava preispituju u upravnom sporu koji se može voditi protiv njih.

Akti naručilaca, kao i Uprave za javne nabavke, podložni su proveru Državne revizorske institucije koja će, kada postane operativna, predstavljati moćan instrument kontrole zakonodavne vlasti nad zakonitošću rada svih aktera u postupcima javnih nabavki, uključujući tu i Upravu za javne nabavke.

Možemo očekivati da će mogućnosti koje pruža povećana transparentnost javnih nabavki koristiti, berem u početku, najviše javnost (mediji, NVO, stručnjaci i dr). Na taj način, oni će imati posebno značajnu, možda i presudnu ulogu u praćenju rada i kontroli uspešnosti rada Komisije i Uprave za javne nabavke, jer će sve odluke Komisije u celini biti objavljujivane na Portalu javnih nabavki, kao i izveštaji Uprave za javne nabavke.

Da bi zakonska rešenja usmerena ka jasnijem definisanju odgovornosti i efikasnijoj proveru i kontroli u postupcima javnih nabavki dala rezultate u praksi, neophodno je započeti sa procesima koji će to omogućiti. Prvi od njih je određivanje osobe koja je odgovorna rukovodiocu naručioca za regularnost postupaka javnih nabavki. Stoga je Zakon predvideo „službenika za javne nabavke“ koji će biti obučen za poslove javnih nabavki i koji će imati odgovarajući sertifikat koji potvrđuje da poseduje potrebna stručna znanja.

Proces obuke po standardizovanom i propisanom programu treba da prođe nekoliko hiljada državnih službenika koji se bave ili će se baviti javnim nabavkama. Na ovaj način će se unaprediti kapaciteti naručilaca da mogu pravilno da sprovedu javne nabavke.

Kontinuirano usavršavanje službenika za javne nabavke nastaviće se kroz proces praktičnog rada u okviru redovnih poslova i radnih zadataka kod naručioca. U tom procesu od velike pomoći službenicima će biti priručnici za javne nabavke, modeli konkursnih dokumentacija, planova nabavki, ugovora i drugih alata koje treba da im pripremi i stavi na raspolaganje Uprava za javne nabavke kako bi na regularan i standardizovan način sprovodili postupke javnih nabavki.

Preduslov za brže unapređivanje kapaciteta i prakse onih koji sprovedu javne nabavke su organizacione promene koje treba da omoguće efikasnije stvaranje dobrih rešenja i njihovo brže i obuhvatnije širenje među naručiocima. Konkretno, umesto da svaki naručilac za sebe razvija, na primer, konkursnu dokumentaciju za nabavku usluga obezbeđenja ili čišćenja, znatno je racionalnije da se nabavke objedine, gde je to ekonomski opravdano, što vodi njihovom ukрупnjavanju i jačanju pregovaračke pozicije kupca, sa svim pozitivnim efektima u pogledu cene i ostalih uslova nabavke.

Tamo gde nije opravdano objedinjavanje nabavki, preporuka je da se dobra konkursna dokumentacija ili neko drugo uspešno rešenje podeli sa drugim naručiocima koji nabavljaju isti predmet nabavke.

Ključni organizacioni preduslov za unapređenje prakse javnih nabavki kod naručioca je da formira jedinicu za javne nabavke. U zavisnosti od broja i vrednosti godišnjih nabavki to može biti grupa, odsek, odeljenje ili sektor.

Jedinice za javne nabavke naručilaca u okviru jedne lokalne samouprave trebale bi međusobno da saradjuju i razmenjuju iskustva i dobra rešenja. U razvijenim zemljama, poput Velike Britanije, već su se afirmisali i regionalni centri.

Ključnu ulogu u stvaranju i širenju dobre prakse na nacionalnom nivou ima centralno telo za javne nabavke Office of Governemnt Commerce (OGC) koje je pandan Upravi za javne nabavke u Srbiji.

Stvaranje dobrih rešenja i njihovo širenje preko reformisane organizacione strukture sistema javnih nabavki treba da doprinese unapređivanju kapaciteta naručilaca. Jači kapaciteti naručilaca ubrzavaju stvaranje i primenu novih dobrih rešenja i suzbijanje neregularnosti.

Verujem da će stupanje Zakona na snagu 6. januara 2009. godine označiti početak ovakve jedne pozitivne spirale događaja koja će u naredne dve godine rezultirati podizanjem nivoa javnih nabavki u Srbiji, posmatrano po svim ključnim pokazateljima.