**Коментари на**

**Стратегију развоја јавних набавки у Републици Србији**

**Транспарентност – Србија**

**Август 2011.**

У поглављу 2.1. Закон о јавним набавкама, иза постојећег набрајања уочених слабости у самом ЗЈН требало би додати:

* Недовољна транспарентност код спровођења набавки мале вредности, која указује на потребу увођења обавезе њиховог оглашавања на Порталу јавних набавки и увођења правила код одабира потенцијалних наручилаца који ће бити позивани да дају понуде;
* Непостојање ограничења или мерила за примену појединих елемената критеријума економски најповољније понуде;
* Недовољно прецизне одредбе о могућности измене уговора (нпр. да ли је могуће изменити било шта друго осим цене);
* Неусклађеност уредби које уређују поверљиве набавке са одредбама ЗЈН и онемогућавају примену законских начела;
* Слабости подзаконских аката, донетих на основу ЗЈН, које се огледају у недовољној или неадекватној разради законског текста или одредбама које могу створити недоумицу код лица која их спроводе, због чега је потребно да се измене и допуне.

У поглављу 2.3. Други закони потребно је извршити следеће измене или допуне:

* Закон о буџетском систему – потребно је решити питање планирања средстава у случају вишегодишњих уговора, односно питање финансирања једногодишњих уговора чије се трајање не поклапа са календарском годином;

Требало би проширити на следећи начин:

* Закон о буџетском систему и подзаконски акти који су на основу њега донети:
  + потребно је решити питање планирања средстава у случају вишегодишњих уговора, односно питање финансирања једногодишњих уговора чије се трајање не поклапа са календарском годином;
  + обезбедити већу јавност процеса припреме буџета, укључујући и део средстава који ће бити издвојен за потребе реализације јавних набавки;
  + требало би преиспитати Закон и подазаконске акте у делу који се односи на планирање буџета и класификацију буџетских расхода и по потреби је изменити тако да расходи који треба да се реализују кроз јавне набавке буду јасније уочљиви;
  + кроз овај закон или кроз Закон о јавним набавкама требало би утврдити правила поступања код набавки на које је искључена примена ЗЈН – нпр. набавке испод вредности која је прописана за набавке мале вредности
  + кроз ЗЈН или Закон о буџетском систему и подзаконске акте који су на основу њих донети, треба да јасно ставе у везу појам «истоврсне» јавне набавке са одређеном буџетском класификацијом;
  + кроз овај закон или кроз ЗЈН би требало уредити недвосмислено обавезе наручилаца приликом планирања набавки (нпр. анализа и документовање потреба за набавкама), као и обавезе у вези са извршењем уговора о јавним набавкама;
  + кроз измене овог или других одговарајућих прописа требало би обезбедити да лица која о томе имају сазнања указују на случајеве незаконитог трошења или нерационалног планирања и трошења буџетских средстава (нпр. заштита од одмазде, награда у виду дела спречене или надокнађене штете и слично)

Тачка:

* Закон о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса – потребно је ускладити листу делатности од општег интереса са правом ЕУ;

Треба да гласи:

* Закон о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса – потребно је ускладити листу делатности од општег интереса са правом ЕУ и обезбедити делотворније механизме контроле пре одобравања програма рада јавних предузећа у делу који се односи на јавне набавке;

**У поглављу 3.1. Институционални оквир система јавних набавки требало би извршити допуне**

Уместо текста:

Главне институције у систему јавних набавки тренутно су: Министарство финансија, Управа за јавне набавке, Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки и Државна ревизорска институција. Поред наведених институција значајну улогу имају Агенција за борбу против корупције и Министарство економије и регионалног развоја. Имајући у виду да је за потпуно уређење система јавних набавки неопходно мењати и неке законе из надлежности других институција, јасно је да је координација у раду институција од кључног значаја за успешну реформу система јавних набавки.

Требало би да иде следећи:

Главне институције у систему јавних набавки тренутно су: Министарство финансија, Управа за јавне набавке, Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки и Државна ревизорска институција. **Поред наведених институција значајну улогу имају или би могли да имају и Агенција за борбу против корупције, Министарство економије и регионалног развоја, интерне ревизије корисника буџетских средстава и осталих наручилаца, Комисија за заштиту конкуренције, привредни судови, прекршајни судови, јавна тужилаштва и јавна правобранилаштва.** Имајући у виду да је за потпуно уређење система јавних набавки неопходно мењати и неке законе из надлежности других институција, јасно је да је координација у раду институција од кључног значаја за успешну реформу система јавних набавки.

(реченица која је допуњена је болдована).

У складу са тим предлажемо и следеће допуне:

КОМИСИЈА ЗА ЗАШТИТУ КОНКУРЕНЦИЈЕ је самостална и независна организација, основана Законом о заштити конкуренције (Службени гласник РС, број 51 из 2009). Комисија, у оквиру својих овлашћења је надлежна за случајеве када се понуђачи или потенцијални понуђачи унапред споразумеју око давања или недавања понуде у поступку јавне набавке, чиме се нарушава остваривање начела јавних набавки а уједно крши и Закон о заштити конкуренције. Након доношења Стратегије потребно је створити делотворне механизме сарадње између других институција и појединаца који имају сазнања или сумње о нарушавању конкуренције кроз стварање недозвољених споразума међу понуђачима и Комисије за заштиту конкуренције.

ПРИВРЕДНИ СУДОВИ, као судови посебне надлежности, одлучују о спорним питањима у вези са спровођењем уговора о јавним набавкама, као и о оглашавању ништавости уговора који су закључени супротно ЗЈН. Након доношења Стратегије потребно је обезбедити вођење и објављивање статистике и праксе предмета који се односе на примену ЗЈН.

СУДОВИ ЗА ПРЕКРШАЈЕ, доносе одлуке у поступцима због кршења ЗЈН. Након доношења Стратегије потребно је организовати обуку у вези са прекршајима који су прописани кроз ЗЈН, ради ефикаснијег и уједначенијег поступања прекршајних судова. Такође је потребно обезбедити (кроз измену у евиденцијама) праћење броја предмета из области јавних набавки, као и објављивање правноснажних одлука које се односе на кршење овог закона.

ЈАВНИ ТУЖИОЦИ су овлашћени да покрећу прекршајне поступке због прекршаја који су прописани ЗЈН, као и оптужне акте против починилаца кривичних дела (нпр. злоупотребе службеног положаја) који су својим поступцима нарушили законитост јавних набавки. Јавни тужиоци су такође надлежни да поднесу захтев за заштиту законитости који се може односити и на поједине одлуке у вези са јавним набавкама. Након доношења Стратегије би требало организовати обуке за јавне тужиоце у вези са применом ЗЈН која би се односила како на прекршаје из ЗЈН, тако и на кривична дела која могу бити у вези са кршењем ЗЈН. Кроз измене одговарајућих аката требало би више вредновати рад јавних тужилаца на покретању прекршајних поступака због повреда антикорупцијских превентивних закона (укључујући и ЗЈН).

ЈАВНИ ПРАВОБРАНИОЦИ, који су надлежни за покретање захтева за заштиту јавног интереса у поступку јавне набавке. Такође, у вршењу својих овлашћења, јавни тужиоци могу да затраже оглашавање ништавости уговора о јавној набавци који је закључен супротно одредбама закона. Након доношења Стратегије требало би створити ефикасне механизме комуникације између јавних правобранилаца и лица и органа који имају сазнања о неправилностима у поступцима јавних набавки у доба док штетне последице могу да се спрече кроз подношење захтева за заштиту јавног интереса, односно, у доба када штета може да се надокнади (покретање поступка за оглашавање уговора ништавим, покретање поступка за накнаду штете због неадекватног извршења посла итд.)

Читаво ово поглавље представља шта на основу садашњих прописа поједине институције раде или би требало да раде, али не садржи никакве експлицитне информације о томе шта би требало дараде након доношења Стратегије, Акционог плана и измена закона. Пошто се Стратегија ради за будућност, није довољно само констатовати стање, већ би требало, у складу са стратешким опредељењима, након постојећег текста, изричито написати шта ће институције радити и након њеног доношења. То смо већ учинили за новонаведене органе, а за оне постојеће би се могло учинити на следећи начин:

**МИНИСТАРСТВО ФИНАНСИЈА**

Министарство финансија би након доношења Стратегије задржало постојећа овлашћења у вези са јавним набавкама, али би, ради спровођења тих задатака, требало да буде значајно кадровски ојачано, што се нарочито односи на буџетску инспекцију.

**УПРАВА ЗА ЈАВНЕ НАБАВКЕ**

**Управа за јавне набавке би, након доношења Стратегије задржала постојећа овлашћења, уз јачање капацитета, нарочито у вези са контролом поступака јавних набавки и покретањем прекршајних поступака у случају уочених неправилности.**

**Алтернативно:**

**Управа за јавне набавке би, након доношења Стратегије своја овлашћења и задатке у вези са стручним пословима које обавља, уз јачање капацитета. УЈН би осим тога добила и нове надлежности у вези са спровођењем централизованих јавних набавки за ниво Републике.**

**РЕПУБЛИЧКА КОМИСИЈА ЗА ЗАШТИТУ ПРАВА У ПОСТУПЦИМА ЈАВНИХ НАБАВКИ**

**Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки би након доношења Стратегије обављала послове које и данас врши, али би преузела и неке нове, попут одлучивања у вези са поступцима за закључивања уговора о концесији и јавно-приватном партнерству, уз јачање капацитета ове институције. Такође, Комисија би требало да добије овлашћења у вези са разматрањем законитости поступака наручилаца и ван граница поднетог захтева за заштиту права.**

**ДРЖАВНА РЕВИЗОРСКА ИНСТИТУЦИЈА**

Државна ревизорска инсититуција би и након доношења Стратегије наставила да обавља исте послове у вези са јавним набавкама као и сада, али је потребно јачање њених капацитета. Дугорочни циљ је да што већи број поступака јавних набавки буде подвргнут ревизији од стране ДРИ, и то пре свега оних сегмената који у мањој мери могу бити предмет контроле других државних органа – планирање набавки у складу са стварним потребама наручилаца и задовољење потреба наручилаца кроз извршење уговора о јавним набавкама.

**АГЕНЦИЈА ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ**

Након доношења Стратегије, Агенција би наставила да обавља послове које обавља и сада у вези са јавним набавкама. Имајући у виду обавезе и овлашћења Агенције које се тичу надзора над поступањем функционера, чија привредна друштва учествују у поступцима јавних набавки или других поступака који могу да резултирају закључивањем уговора са неком јавном институцијом (нпр. јавно-приватно партнерство, концесија), потребно је обезбедити размену информација између наручилаца и других органа и Агенције, како би се у већем броју покретали поступци против привредних друштава и одговорних лица која не пријаве учешће у таквом поступку или његов исход. Такође, потребно је обезбедити сарадњу између Агенције и других надлежних органа у вези са пријавама које Агенција добије од физичких и правних лица а која се односе на сумњу на корупцију или неки други вид кршења прописа о јавним набавкама.

**У поглављу 4.3. Повећање транспарентности**

Потребно је допунити текст овим пасусом:

Повећање транспарентности треба обезбедити у већем обиму и у фази планирања и фази извршења јавних набавки. У фази планирања јавних набавки то пре свега подразумева обавезу сачињавања процена потреба наручилаца за набавкама одређених добара, радова и услуга, детаљније образложење делова буџета који ће бити реализовани кроз јавне набавке, и омогућавање заинтересованим лицима да надзиру и учествују у поступку припреме буџета пре, нарочито у фази пре формулисања нацрта буџета. У фази извршења јавних набавки, потребно је ојачати транспарентност кроз припрему и објављивање докумената који се односе на реализацију уговора, а нарочито кроз објављивање измена и допуна уговора о јавној набавци, објављивања података о сваком одступању од уговореног рока или квалитета реализације уговора и коришћења средства финансијског обезбеђења које је са тим у вези, као и објављивање образложења за промене плана јавних набавки током године и одступања од плана јавних набавки по истеку буџетске године.

У поглављу **4.4.1 Тела за централизоване јавне набавке** поред разматрања разних надлежности које би ТЦЈН требало да има, требало би решити и питање тела које би такву улогу имало у Србији. Имајући у виду потребу јавно прокламовану потребу за рационализацијом јавне управе, требало би тежити да се у реализацији ове идеје не повећава битно број запослених или други трошкови, односно, да се евентуални додатни трошкови јасно ставе у функцију уштеда на другој страни. У самој Стратегији се о овим питањима не расправља, а једини предлог закона који постоји тренутно у Србији,

<http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/579-11.zip>

садржи решење према којем би те послове обављала Управа за јавне набавке, што је свакако једно од могућих решења.

**Поглавље 4.5. Зелене набавке**

Последњи пасус тренут гласи:

У циљу промовисања „зелених набавки“ требало би изменама ЗЈН омогућити да наручиоци захтевају еколошке карактеристике унутар техничких спецификација.

Уместо тога, чини се да би било исправније да ово питање не буде препуштено арбитрерним одлукама наручилаца. Другим речима, текст би требало изменити на следећи начин:

У циљу промовисања „зелених набавки“ требало би утврдити еколошке стандарде којих би наручиоци морали да се придржавају приликом израде конкурсне документације. Такође, у истом циљу, приликом планирања набавки и израде конкурсне документације, требало би, кроз измене ЗЈН или подзаконских аката обезбедити да наручиоци адекватно третирају будуће уштеде у енергији приликом вредновања понуда.

**5.2.1. Увођење ефикаснијег поступка заштите права**

Сматрамо да би требало преиспитати овај пасус:

* спречити вишеструко неуспешно оспоравања поступака јавних набавки од стране појединих понуђача што би се постигло или повећањем износа таксе за подношење захтева за заштиту права или увођењем одређених новчаних пенала у случају неуспешног оспоравања поступака.

Наиме, ако се испуни тежња, која се наводи у пасусу који му претходи (непостојање суспензивности у односу на сваку радњу наручиоца, већ само у односу на закључење уговора о јавној набавци), онда је спровођење мера које би имале за циљ отежано подношења захтева за заштиту права знатно мање оправдано или у потпуности неоправдано. По нашем мишљењу не би требало дестимулисати понуђаче да се користе овим средством за заштиту својих интереса, напротив. С друге стране, реалне проблеме наручилаца и Комисије за заштиту права које имају због појединих захтева за заштиту права треба решавати повећањем ефикасности поступања наручилаца и саме Комисије, за шта је, пре свега, потребно повећати капацитете саме Комисије.

**У поглављу 5.3.3. Унапређење система интерне ревизије у јавним набавкама**

Препоруке треба допунити следећим:

* Обезбедити јавност препорука или делова препорука које интерни ревизори дају, кад год је то примерено;
* Утврдити обавезу интерних ревизора да известе Државну ревизорску институцију када по њиховим препорукама није поступљено у разумном року;
* Успоставити механизме за безбедну размену информација о питањима која су из области интерне ревизије између интерних ревизора и запослених у наручиоцима, њихових пословних партнера или корисника њихових услуга;