



Javne nabavke

Ima neka tajna veza

Kada se u Srbiji govori o javnim nabavkama, vrlo često se istovremeno govori i o korupciji. Prema zvaničnim podacima, godišnja vrednost javnih nabavki u Srbiji iznosi četiri milijarde evra, a čak četvrtina tog novca se zbog korupcije jednostavno „izgubi“. Centralizovani sistem javnih nabavki mogao bi da promeni situaciju na tom polju. Ukoliko se Vlada i Narodna skupština saglase sa uspostavljanjem ovakvog sistema, predlaganjem i usvajanjem odgovarajućih izmena i dopuna postojećeg zakona, biće ipak potrebno nekoliko meseci da se centar formira i dobije neophodne kapacitete kako bi mogao da počne sa radom

Olivera Bojčić (olivera.bojic@emg.rs) i Nenad Milosavljević (nenad.milosavljevic@emg.rs)



Srbiju očekuje reforma sistema javnih nabavki i njegoa centralizacija. Sistem centralizovanih javnih nabavki podrazumeva da postoji telo koje sprovodi postupak za potrebe više naručilaca za neko dobro ili uslugu za koje ima ekonomskog opravdanja. Takođe, nisu sva roba i usluge primenjeni za centralizovanu nabavku, već samo ona koja su standardizovana i kod kojih naručiocima nemaju posebnih zahteva.

U Upravi za javne nabavke za Ekonom: east kažu da je rano govoriti o konkretnim promenama, ali najveće zamerke naručilaca i ponuđača u dosadašnjim javnim na-

bavkama bile su vezane za komplikovanost i preveliki formalizam u procedurama kao i prisustvo neregularnosti, odnosno korupcije.

Negativne reference

„Izmene Zakona doneće oštrije sankcije za kršenje zakona, povećanje transparentnosti postupaka i objavljivanje bitnih podataka, kao što su jedinične cene po kojima se dobra i usluge nabavljaju“, kaže direktor Uprave za javne nabavke Predrag Jovanović.

Osim toga, ubuduće će biti objavljivane i negativne reference kako bi se naručiocima zaštitili od nesavesnih ponuđača koji ne izvršavaju svoje obaveze, a biće uspostavljeni i mehanizmi za efikasnije

praćenje i kontrolu postupaka.

Istina, kada se u Srbiji govori o javnim nabavkama, vrlo često se istovremeno govori i o korupciji.

Prema zvaničnim podacima, godišnja vrednost javnih nabavki u Srbiji iznosi četiri milijarde evra, a čak jedna četvrtina tog novca se zbog korupcije jednostavno „izgubi“. Osim toga, Srbija se, prema podacima Transparensi internešnala, nalazi na začelju u borbi protiv korupcije tokom poslednje tri godine, zajedno sa Bosnom i Hercegovinom.

Psi laju, karavani prolaze

Kod malih nabavki, prema rečima stručnjaka, gde se

ne mora raspisivati konkurs, ponuđači često pozovu firme, ali neretko znaju da će sve odustati osim jedne – odabrane. Za velike nabavke, pak, ponekad se raspisuje tender koji odgovara samo jednom preduzeću.

Predstavnici firmi koje učestvuju u javnim nabavkama često ukazuju na problem da i onda kad se jasno vidi da je tender namešten ne postoji mehanizam da se to i dokaže.

Retki su slučajevi koji dospeju u javnost, kao što se nedavno brujalo o nameštenju tendera za nabavku citostatika, a krajem maja počelo je i suđenje grupi lekara Instituta za onkologiju i predstavnika farmaceutskih kompanija optuženih za mito, koji se terete da su na osnovu tih ugovora stekli desetine miliona dinara koristi.

Ekonomisti godinama ukazuju da javne nabavke u Srbiji nisu dovoljno transparentne. Ekonomista Aleksandar Stevanović kaže da Južna Koreja ima elektronski sistem koji obuhvata sve nabavke

na jednom mestu i omogućava da javnost u svakom trenutku vidi raspisane tendere na konkursu. „Tako transparentan sistem u velikoj meri onemogućava zloupotrebu javnih nabavki“, kaže Stevanović za Ekonom: east.

Procenjuje se da bi uvođenje tog sistema, po uzoru na Korejce, koštao između 10 i 20 miliona evra. Ali, koliko god da košta, Stevanović je ubeđen da bi se brzo isplatilo građanima. Često se mogu čuti procene stručnjaka da bi uvođenjem reda u javne nabavke država mogla da uštedi stotine miliona evra.

Zorana Marković, direktorka Agencije za borbu protiv korupcije, ocenjuje da je u sistemskoj borbi protiv tog problema važno da se otkriju uzroci korupcije u ekonomskoj sferi. „U Srbiji sada postoji dovoljan institucionalni okvir da bar što se tiče državnih organa, koordinirano krenemo u obračun sa korupcijom“, rekla je ona, napominjući da je ekonomska oblast društva, odnosno kompanije, biznis i preduzetništvo van domašaja Agencije.

Pozivajući se na istraživanje Svetske banke, ona je ukazala da se u svetu od pet do osam procenata bruto domaćeg proizvoda gubi u koruptivnim poslovima.

Ni ko pije, ni ko plaća

Danilo Pejović iz Transparentnosti Srbija smatra da centralizovani sistem javnih nabavki može da promeni situaciju na tom polju. Prema njegovim rečima, sadašnji sistem je potpuno decentralizovan, što za posledicu ima da, na primer, u jednoj opštini postoji najmanje četiri naručioca: opštinska uprava, opštinsko veće, skupština i gradonačelnik.

„Oni nabavke sprovode svako za sebe, a neretko su i same uprave podeljene na više naručilaca. Posledica toga je da imamo jako veliki broj naručilaca i jako veliki broj nabavki. Prošle godine to je bilo oko 90.000 javnih

nabavki. Taj broj je praktično nemoguće kontrolisati, jer je reč o 400 ugovora dnevno“, objašnjava Pejović za Ekonom: east.

Prema njegovim rečima, nije moguće centralizovati sve javne nabavke, već pojedine, preko kojih će biti nabavljani usluge i predmeti za veći broj naručilaca, kao što je slučaj sa vozilima ili kancelarijskim materijalom. Osim toga, centralizovane javne nabavke dovode do toga da postoji manji broj nabavki, pa ih je samim tim moguće lakše kontrolisati. Sa te tačke gledišta, povećala bi se mogućnost da se otkriju koruptivne radnje.

„Ne znači da je svaka sumnja u korupciju iskorenjena u centralizovanim nabavkama, ali imate veći broj zainteresovanih kompanija, veći broj ljudi koji može da prati tu nabavku jer je ona veće vrednosti, pa su samim tim u nju uprte oči. Ukoliko imate više

Uštede na svim nivoima

Osim suzbijanja korupcije, ušteda sredstava je takođe nešto što se očekuje uvođenjem centralizovanog sistema javnih nabavki, mada se, prema rečima direktora Uprave za javne nabavke Predraga Jovanovića, za sada ne zna kolika bi ona bila.

„Potencijalne uštede se ne mogu proceniti

onih koji su zainteresovani za javnu nabavku, mogućnost da se ona namesti je manja jer, što je više ljudi koji 'leba jedu' od toga, veća je i šansa da se uloži zahtev za zaštitu prava ili neki drugi sličan akt“, zaključuje Pejović.

sve dok se ne zna koja dobra i usluge bi se nabavljali na ovaj način i na osnovu toga izvršila analiza cena, poređenjem nabavnih cena za isti predmet nabavke koje su ostvarili različiti naručioci“, kaže Jovanović.

Dosadašnja iskustva zemalja u okruženju, pre svega u Hrvatskoj i Sloveniji, pokazala su da uštede na godišnjem nivou mogu da dostignu i 10 miliona evra. Čitav niz evropskih zemalja centralizovao je svoj sistem javnih nabavki tako da postoji jedno telo koje sprovodi javne nabavke za više naručilaca. Takav sistem imaju Danska, Švedska, Finska, Francuska, Velika Britanija, Italija, Austrija, Mađarska, a odskora i Slovenija i Hrvatska.

„Rezultati su pozitivni, pre svega u pogledu ostvarenih cenovnih ušteda u nabavkama, kao i po osnovu smanjenog rizika od korupcije, jer se postupci sprovode na najtransparentniji način, primenom e-nabavki“, kaže Predrag Jovanović.

Jedan od rezultata centralizacije jeste i standardizacija dobara i usluga koje koristi država. „To, naravno, ne znači loš kvalitet po osnovu najniže cene na tržištu, već da, najpre, treba da se definišu standardi u pogledu karakteristika i kvaliteta, pa da se tek potom sprovede postupak za izbor najpovoljnije ponude za datu kombinaciju kvaliteta i karakteristika“, objašnjava sagovornik Ekonom: easta.

Ukoliko se resorno ministarstvo, Vlada i Narodna skupština saglase sa formiranjem ovakvog tela za centralizovane nabavke predlaganjem i usvajanjem odgovarajućih odredbi Izmena i dopuna Zakona, potrebno je nekoliko meseci da se telo formira i dobije neophodne kapacitete kako bi moglo da počne sa radom. Iskustva Slovenije i Hrvatske koja su najsvežija u tom pogledu, jasno upućuju da nije mudro počinjati pre nego što se stvore potrebni uslovi za

rad.

Za sada je nemoguće napraviti procenu potrebnog broja ljudi jer se ne zna za koja dobra i usluge bi telo sprovodilo objedinjene javne nabavke i koliko bi postupaka bilo.

Manje zaposlenih

Slične institucije u Hrvatskoj i Sloveniji imaju između 20 i 30 zaposlenih, tako da bi telo za centralne nabavke u Srbiji, ako se uporede veličina tržišta i broj naručilaca, a prema procenama Uprave za javne nabavke, trebalo da zaposli između 40 i 50 ljudi.

Koje će institucije biti obuhvaćene sistemom centralizovanih javnih nabavki još nije poznato jer će to tek biti definisano aktima Vlade Srbije.

Inače, uređen sistem javnih nabavki, koji trenutno ima velikih problema sa korupcijom u svakom segmentu, uslov je za dalje evrointegracije. Evropska unija smatra da bi bilo dobro da se oformi institucija za koordinaciju javnih nabavki, koncesija i privatno javnih partnerstava. Vlada Srbije se takođe, bar deklarativno, zalaže za centralizovanje javnih nabavki, jer smatra da je naručilaca previše i da bi se objedinjenom kupovinom, od papira, preko štampača do kompjutera i benzina za organe državne uprave, uštedelo u budžetu.

Potpredsednik Vlade za evrointegracije Božidar Đelić rekao je ranije da je potrebna određena centralizacija javnih nabavki, jer je, kako kaže, previše onih koji kupuju. Srbija je za javne nabavke, kaže vicepremijer, prošle godine izdvojila oko 2,6 milijardi evra, odnosno gotovo desetu bruto domaćeg proizvoda.

Iskustva iz komšiluka

Uprava za središnju javnu nabavu Hrvatske postoji oko godinu i po dana i u tom periodu je u petnaestak postupaka uštedeno oko 10 miliona evra. Direktor Uprave Dražen Ivanušec kaže da, iako još nije pravi trenutak da se govori „o nekim velikim iskustvima“, dosadašnji

utisci govore da ranije napravljene procene i istraživanja uglavnom bili tačni.

„Govorim pre svega o uštedama koje smo postigli kroz sistem centralizovanih nabavki. Možemo govoriti o dve vrste ušteda, o direktnim uštedama, odnosno razlikama između cena artikala koje su bile ranije i cena nakon što smo sprovedeli postupak, i indirektnim uštedama, koje možete dobiti kroz skraćene rokove plaćanja, vreme isporuke i netrošenje novca na objavu oglasa poziva. Troši se manji broj sati prilikom obavljanja posla, što se može iskoristiti za druge poslove“, kaže Ivanušec za Ekonom: east.

On ocenjuje, međutim, da je područje javnih nabavki jedno od najrizičnijih kada je u pitanju korupcija. Zato je bitno definisati procese i utvrditi ko njima upravlja i ko za njih odgovara, a zatim utvrditi koji su rizici u procesima i uspostaviti nadzor nad njima.

I dok u Srbiji tek treba da bude određen broj onih koji će se snabdevati preko centralizovanog sistema javnih nabavki, u hrvatskoj se preko Ureda za centralnu javnu nabavku snabdeva 16 ministarstva, dva centralna državna ureda, osam državnih upravnih organizacija, kao i sama vlada i sve njene službe. Oni preko centralnog tela nabavljaju 18 nabavnih kategorija koje je odredila Vlada Hrvatske. Ured za središnju javnu nabavku ima tri odeljenja: za planiranje i upravljanje nabavnih kategorija, za pravne poslove i ugovaranje i za analitiku i kontrolu.

Navala na tendere u Sloveniji

Odemo li malo dalje u komšiluk, do Slovenije, videćemo da se sistem centralizovanih javnih nabavki tamo praktikuje nešto duže, od 2005. godine. Na tenderima se često pojavi i duplo više institucija od broja onih koje su na to obavezne. „Na nekim tenderima imamo čak i duplo veći broj instituci-

ja koje se pridružuju. Sve državne institucije su obavezne da se snabdevaju preko ovog sistema. To su Vlada, ministarstva i institucije i uprave pri ministarstvima. To je oko 70 institucija", kaže za Ekonom: east Sašo Matas, šef Agencije za javne nabavke Slovenije.

On kao naročito značajan aspekt centralizovanog sistema ističe standardizaciju nabavki. Prema njegovim rečima, na taj način mogu se udružiti nabavne kategorije tako da se uveća ekonomija obima celokupne nabavke.

„Ranije je svaka institucija nabavljala recimo svoje mo-

bilne telefone, štampače i slično. Standardizacijom smo uvideli da možemo imati pet do šest različitih mobilnih telefona, različitih nabavnih kategorija, što znači da padaju cene i da se uvećava kvalitet svih usluga koje možemo dobiti", objašnjava Matas.

Uštede godišnje iznose od sedam do deset miliona evra. U tu sumu nisu uračunate indirektno uštede nastale smanjenjem broja ljudi koji su angažovani na sprovođenju javnih nabavki i drugim vidovima racionalizacije celog postupka.

„Sve nabavke su potpuno transparentne. Ceo tender i

dokumentacija su javni i svaki medij može da pita kako se radi i zašto se tako radi, a to je pritisak na samu agenciju da radi neutralne tehničke specifikacije kako bi se dobio veći broj ponuđača", zaključuje Matas.

Prema procenama šefa delegacije EU u Srbiji Vensana Dežera, uz dobar sistem javnih nabavki moglo bi se uštedeti oko četiri milijarde dolara. To bi, kako je rekao, mnogo značilo za srpsku ekonomiju i srpske građane, zbog čega je potreban efikasan sistem zasnovan na prevenciji korupcije. ✘

Uređen sistem javnih nabavki, koji trenutno ima velikih problema sa korupcijom u svakom segmentu, uslov je za dalje evrointegracije. Evropska unija smatra da bi bilo dobro da se oformi institucija za koordinaciju javnih nabavki, koncesija i privatno javnih partnerstava

Sadašnji sistem je potpuno decentralizovan, što za posledicu ima da, na primer, u jednoj opštini postoji najmanje četiri naručioca: opštinska uprava, opštinsko veće, skupština i gradonačelnik

Predstavnici firmi koje učestvuju u javnim nabavkama često ukazuju na problem da i onda kad se jasno vidi da je tender namešten ne postoji mehanizam da se to i dokaže



