



This project is co-funded
by the Republic of Serbia



This project is funded
by the European Union

Projekat “Podrška daljem unapređenju sistema javnih nabavki u Srbiji”

IPA 2013

Pristupni pregovori u poglavlju 5 Javne nabavke

Maja Kušt

Beograd, 27. novembra 2018. godine



Republic of Serbia
Public procurement office

Implemented
by

giz

International
Services

KPMG



EU Support for Further Improvement of
Public Procurement System
in Serbia

Sadržaj

- Poglavlje 5 Javne nabavke
 - obuhvat
 - relevantna pravna tekovina EU
 - merila za zatvaranje određena za Srbiju
 - SPP, NPAA, strateški okvir i akcioni planovi
- Zahtevi i izazovi procesa pregovora
- Veza sa poglavljima 22 i 23

Kriterijumi za članstvo u EU

- ulazak države u EU – samo ako dokaže da će moći da ispunjava sve obaveze kao država član:
 - **poštovanja svih EU standarda i pravila**
 - pristanak svih EU institucija i država članica
 - pristanak građana – odobrenje parlamenta ili kroz referendum
- Država kandidat – mora da ispuni kriterijume za pristupanje (Kopenhaški kriterijumi) kako bi ušla u članstvo u EU



Kriterijumi za članstvo

- Kopenhaški kriterijumi
 - Stabilnost demokratskih institucija, vladavina prava, poštovanje ljudskih prava i prava manjina;
 - Funkcionisanje tržišne privrede, dovoljno konkurentne da izdrži pritisak spoljne konkurencije
 - Sposobnost da se preuzmu sve obaveze koje proizilaze iz članstva u EU, uključujući i **sposobnost državne administracije da usvoji i sprovodi pravne tekovine EU** (*acquis communautaire*) u praksi
 - posebna važnost za poglavlje 5 – država od prvog dana članstva u EU mora da sprovodi *acquis* na svim nivoima



Poglavlje 5 Javne nabavke

- U odnosu na broj EU propisa – ne smatra se obimnim poglavljem (u odnosu na npr. poglavlja 27 Zaštita životne sredine, 12 Sigurnost hrane)
- Povezano sa funkcionisanjem domaćeg tržišta, a koje je osnovni stub EU, a što daje dodatni značaj obuhvaćenom *acquisu*
 - Načela iz Ugovora o EU
- Primarni cilj direktiva o javnim nabavkama – osiguranje prekograničnih javnih nabavki
- Značajan element - povezanost sa Evropskim strukturnim i investicionim fondovima (ESI) - primena nacionalnih propisa usklađenih s *acquisom*

Poglavlje 5 Javne nabavke

- Obuhvat:
 - Načela – Ugovor o EU
 - Nabavke javnih naručilaca (*classical sector procurement*)
 - Nabavke sektorskih naručilaca (*utilities procurement*)
 - Koncesije i JPP
 - Zaštita prava
 - Nabavke u području odbrane i sigurnosti
 - E-nabavke
 - Međunarodne obaveze
 - Socijalni aspekti, zelene nabavke, MSP-ovi, inovacije
 - Standardni obrasci, CPV



Poglavlje 5 Javne nabavke

- Glavni propisi EU :
 - Direktiva 2014/24/EU Evropskog parlamenta i Saveta o javnim nabavkama i stavljanju van snage Direktive 2004/18/EZ
 - Direktiva 2014/25/EU o nabavkama naručilaca koji obavljaju delatnosti u oblasti vodoprivrede, energetike, saobraćaja i poštanskih usluga i stavljanju van snage Direktive 2004/17/EZ
 - Direktiva 2014/23/EU o dodeli ugovora o koncesijama
 - Direktive 89/665/EEZ, 92/13/EEZ i 2007/66/EZ o zaštiti prava
 - Direktiva 2009/81/EU o nabavkama u području odbrane i sigurnosti
 - Uredba (EU) Komisije o sprovođenju br. 2015/1986 o standardnim obrascima



Poglavlje 5 Javne nabavke

- Glavni izazov je kako da se osigura adekvatna puna primena na svim nivoima
 - nacionalni, regionalni, lokalni
- naglasak na jačanju administrativnih kapaciteta naručioca i ponuđača

Poglavlje 5 Javne nabavke

- Mora da bude osigurano efikasno delovanje raznih mehanizama kontrole
 - ne odnosi se samo na sistem zaštite prava
 - na primer, reakcija u situacijama kad postoji sumnja na ozbiljne nepravilnosti (npr. korupcija), posebno ako se radi o naručiocu kod kojeg su česte takve situacije
- Određena pitanja povezana su sa zakonodavstvom koje nije u užem smislu obuhvaćeno poglavljem 5 Javne nabavke
 - npr. sektorski zakoni koji sadržavaju odredbe vezane uz koncesije

Proces pregovora

- Utvrđivanje ispunjavanja svih kriterijuma za članstvo
- Način i vremenski okvir u kojem će država kandidat da prihvati, sprovodi i nadzire primenu svih EU pravila
- *Acquis* podeljen u 35 poglavlja – poglavlje 5 Javne nabavke
- Javne nabavke se takođe raspravljaju i pod:
 - 22 Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata
 - 23 Pravosuđe i osnovna prava

A o čemu se pregovara u poglavlju 5 Javne nabavke?



Proces pregovora

- “Pravila” sadržana u *acquisu* nisu predmet pregovora
 - “uzmi ili ostavi”
 - država kandidat raspravlja o tome kada i kako će da ih sprovede – “pogrešan” naziv pregovori
- Prelazna razdoblja (*transitional periods*)
 - postepena primena nekih pravila sa ciljem da se novom članu omogući potrebno vreme prilagođavanja
 - Moguća samo za neke specifične sektore i poglavlja
 - obično finansijski zahtevne – npr. zaštita životne sredine
 - javne nabavke – **nisu dozvoljena prelazna razdoblja**
 - deo unutrašnjeg tržišta
 - dodela ugovora, posebno onih iz ESI fondova, mora da bude u skladu sa načelima iz Ugovora o EU od prvog dana članstva



Proces pregovora - Srbija

- Srbija
 - faza ispunjavanja merila za zatvaranje
- Faze nakon toga:
 - ocena ispunjenosti merila
 - provizorno zatvaranje poglavlja
 - Može da bude ponovo otvoreno sve do pristupanja!
- Ugovor o pristupanju

Merila za zatvaranje

- Tri merila za zatvaranje
- 1. Srbija treba **u potpunosti da uskladi svoj nacionalni pravni okvir** sa pravnim tekovinama EU u vezi sa svim oblastima javnih nabavki, **uključujući** i svoje pravne **propise o koncesijama i međunarodne sporazume o izuzimanju određenih radova** iz pravila o javnim nabavkama.



Merila za zatvaranje

- **2. Srbija treba da uspostavi adekvatne administrativne i institucionalne kapacitete na svim nivoima i preduzme odgovarajuće mere kako bi obezbedila pravilno sprovođenje i primenu nacionalnog zakonodavstva u ovoj oblasti na vreme pre pristupanja. To naročito uključuje:**
 - a) **sprovođenje Strategije za razvoj javnih nabavki 2014 – 2018** kako bi Srbija poboljšala svoje administrativne kapacitete , naročito jačanjem kapaciteta Uprave za javne nabavke i obezbeđivanjem odgovarajuće obuke na svim nivoima za sve zainteresovane strane;
 - od države se očekuje da sprovodi aktivnosti koje je zadala u nacionalno postavljenim rokovima

Merila za zatvaranje

- b) **pripremu praktičnih alata** za sprovođenje i praćenje (uključujući administrativna pravila, priručnike i standardnu ugovornu dokumentaciju);
- c) **jačanje mehanizama kontrole**, uključujući i detaljno praćenje i povećanu **transparentnost u fazi izvršenja ugovora** o javnim nabavkama i sistematsku procenu rizika uz prioritizaciju kontrola u osetljivim oblastima i procedurama;
- d) efikasno funkcionisanje **sistema pravnih sredstava**;
- e) mere koje se odnose na **sprečavanje i borbu protiv korupcije i sukoba interesa** u oblasti javnih nabavki kako na **centralnom** tako i na **lokalnom** nivou.



Merila za zatvaranje

- **3.** Srbija treba da pokaže **evidenciju o pravičnom i transparentnom sistemu** javnih nabavki koji obezbeđuje vrednost za novac, konkurenciju i oštre zaštitne mere za borbu protiv korupcije.



Sprovođenje i izveštavanje

- merilo 1
 - jednostavnije izveštavanje
 - problematika koncesija – potrebno da se analiziraju i sektorski propisi (npr. moguća izuzeća)
 - politički aspekt međunarodnih ugovora

Sprovođenje i izveštavanje

- merila 2 i 3 – teža za praćenje i izveštavanje
 - Kako meriti i pokazati poboljšanje pravičnosti sistema? Kako pratiti smanjenje korupcije?
 - važnost informacija o napretku i aktivnostima na svim nivoima
 - predstavljanje države u celini
 - na izgled nevažni detalji mogu da imaju veliko značenje
 - npr. ciklus obuka na određenu temu, objava instrukcija i priručnika
 - za prikupljanje podataka veoma važna uska saradnja sa svim nivoima
 - npr. često neke lokalne zajednice imaju korisne primere dobre prakse



Sprovođenje i izveštavanje

- detaljno i obimno izveštavanje
 - iskustvo Hrvatske
 - mesečni izveštaji za DEU
 - kvartalni i godišnji izveštaji za DG MARKT i (tadašnji) DG ENLARG
 - finalni izveštaj pre ocene ispunjenosti merila za zatvaranje
 - ad hoc izveštaji – npr. nakon medijskih natpisa

Sprovođenje i izveštavanje

- Evropska komisija
 - ne oslanja se samo na informacije i dokumente koje joj pošalju nacionalna tela
 - prikupljanje podataka iz medija, prijave, DEU, druga međunarodna tela, NGO-i
 - misije na terenu
 - obično usmerene na “problematične” naručioce

Proces pregovora i drugi nacionalni dokumenti

- **Proces pregovora nije odvojen od drugih nacionalnih procesa!!!**
- od države kandida se očekuje doslednost podataka i planova
 - npr. podaci u izveštaju za Pododbor SSP-a, NPAA i izveštaju poslatom u sklopu pregovora moraju da se podudaraju
 - država na taj način neposredno dokazuje da je sposobna da upravlja procesom
 - proces pregovora je u stvari proces dokazivanja spremnosti države da se nosi sa izazovima članstva u EU
- od države kandida se očekuje da poštuje i sprovodi planove koje je sama zadala



Izazovi procesa pregovora

- usklađenost i doslednost podataka
- doslednost u ispunjavanju zadatih planova
- prikupljanje i obrada podataka
 - važnost “institucionalne memorije”
- međuinstitucionalna saradnja
- preuzimanje odgovornosti i “adekvatnost” nacionalnih predstavnika u tehničkim sastancima sa predstavnicima Evropske komisije



Struktura za pregovore

- S vremenom će aktivnosti da se intenziviraju, zahtevajući brzo i efikasno delovanje i koordinaciju
 - obično nema vremena za formalne sastanke Radne grupe za raspravu o svakoj aktivnosti, upitniku, izveštaju i sl. koji se šalju EK
 - efikasna sredstva komunikacije – pošta, telefon
 - članovi Radne grupe moraju da osiguraju brzu pomoć (npr. dostava traženih statističkih podataka) glavnom koordinatoru

Struktura za pregovore

- Ključno je da članovi Radne grupe daju “službeni stav” institucije koju predstavljaju
 - ako neko nije “ovlašćen” da dostavi informaciju ili stav svoje institucije (obično je razlog neadekvatna pozicija), postavlja se pitanje doprinosa tog lica radu Radne grupe
 - dužnost svakog člana Radne grupe je da informiše sve relevantne zvaničnike i strukture u svojoj instituciji o zahtevima u sklopu poglavlja 5
 - nije lagan zadatak



Struktura za pregovore

- Komunikacija sa EK – “pozicija Srbije”, prezentovana kroz nadležne institucije, je neophodna za sve aspekte sistema javnih nabavki
 - Praktičan primer:
 - EK postavlja pitanje, na temelju medijskog članka, o određenoj “sumnjivoj” nabavci u nekom gradu u Srbiji
 - EK će da očekuje od nadležne institucije da je upoznata sa problematikom i detaljima postupka, da ih analizira u odnosu na moguće nepravilnosti i da izvesti tome da li su sprovedene odgovarajuće mere, ako su bile potrebne (npr. obavješteno tužilaštvo, pokrenut prekršaj)
 - Stav “to je stvar lokalne uprave, oni su nezavisni od nacionalne vlasti” ili “za to je nadležno drugo nacionalno telo” neće biti primeren

Struktura za pregovore

- Srbija mora da dokaže da ima funkcionalan, usklađen i koherentan institucionalni sistem javnih nabavki
- To znači da treba da:
 - bude jasno ko je odgovoran za koordinaciju sistema
 - da koordinacija stvarno funkcioniše u praksi
 - postoji politička podrška relevantnim institucijama
 - koordinativno telo mora da stvarno u praksi prati sve promene
 - npr. ne sme da se dogodi da se na VRS usvoji nacrt nekog sektorskog zakona koji sadrži izuzeće od primene pravila javnih nabavki
 - u takvom slučaju, EK će da se obrati koordinatorima za poglavlje 5, a ne nadležnom ministarstvu koje je poslalo zakon na VRS



Struktura za pregovore

- Dostavljanje informacija na svim nivoima sistema zahteva veoma dobru koordinaciju i saradnju:
 - sa nadležnim institucijama na nacionalnom nivou
 - naručiocima na centralnom i lokalnom nivou
 - gradovi, opštine, posebno oni pod medijskom pažnjom
 - ponuđačima
 - profesionalna udruženja, komore, i sl.

Veza sa poglavljem 23

- 23 Pravosuđe i osnovna prava
- javne nabavke – važan element dela vezanog za sprečavanje korupcije
- dodatni nivo saradnje sa policijom, tužilaštvom, revizijom
 - obuke, razmena podataka, saradnja na pojedinim slučajevima
- pažnja na usklađenost podataka sa podacima prikazanim u sklopu poglavlja 5

Zajednička pozicija EU

- EU konstatuje da je Srbija otpočela preduzimanje mera na polju javnih nabavki, uključujući izmenu važećeg Zakona o javnim nabavkama u avgustu 2015. godine, pripremu i usvajanje novog Zakona o javnim nabavkama krajem 2017. godine i jačanje kapaciteta Uprave za javne nabavke. EU podvlači da **je važno da Srbija omogući organima administrativne kontrole da delotvorno zaštite sistem javnih nabavki od zloupotreba i da osigura da administrativni, organi policije i pravosudni organi, delotvorno vode istragu i sankcionišu nepravilnosti** (pogledati takođe Poglavlje 5 – Javne nabavke).



Zajednička pozicija EU

- Srbija – 50 privremenih merila (*interim benchmarks*)
 - Srbija treba da osnaži preventivne mere u borbi protiv korupcije. Naročito,
 - ...
 - Srbija vrši izmene svog Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, ojačava administrativni kapacitet kancelarije Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, obezbeđuje obuku o rukovanju pristupa zahtevima za informacije i inicijalnu evidenciju unapređenog pristupa informacijama, obuhvatajući, u smislu poslova privatizacije, aktivnosti državnih preduzeća, postupke javnih nabavki, javne potrošnje i donacije političkim strankama iz inostranstva.



Zajednička pozicija EU

- Srbija **primenjuje i ocenjuje uticaj mera preduzetih u cilju smanjenja korupcije** u ugroženim područjima (zdravstveni sektor, porezi i carine, obrazovanje, lokalne vlasti, proces privatizacije, **javne nabavke** i policija), preduzima **korektivne mere** gde je potrebno i **organizuje inicijalnu evidenciju mogućeg umanjenja stepena korupcije** u navedenim područjima.



Veza sa poglavljem 22

- 22 Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata
- Pitanje sprovođenja procedura za EU finansirane projekte nakon ulaska u EU
 - prelazak sa PRAG procedura na nacionalne propise o javnim nabavkama usklađene sa pravnom tekovinom EU
- aktuelno u kasnijoj fazi, pred pristupanje u EU
- saradnja sa telima nadležnima za fondove EU (npr. CFCA, revizijska tela)
 - obuke, propisivanje pravila za korisnike fondova koji nisu obavezni da primenjuju Zakon o javnim nabavkama (privatna preduzeća)



Hvala na pažnji!



Republic of Serbia
Public procurement office

Implemented
by



EU Support for Further Improvement of
Public Procurement System
in Serbia