



This project is co-funded
by the Republic of Serbia



This project is funded
by the European Union

Project “Support for further improvement of Public Procurement system in Serbia”, IPA 2013

Neregularnosti u postupcima javnih nabavki i preporuke za njihovo efikasno otkrivanje i sankcionisanje

Saša Varinac

21. decembar 2018, Beograd



Republic of Serbia
Public procurement office

Implemented
by

giz

International
Services

KPMG



EU Support for Further Improvement of
Public Procurement System
in Serbia

Analiza aktuelnog stanja u vezi sa neregularnostima u postupcima javnih nabavki sa preporukama

1. Aktuelno stanje - neregularnosti u različitim fazama javne nabavke
2. Aktuelno stanje - ovlašćenja za suzbijanje neregularnosti u važećem Zakonu o javnim nabavkama
3. Preporuke za poboljšanje mera za efikasno otkrivanje i sankcionisanje neregularnosti u javnim nabavkama
4. Korupcijska mapa



Aktuelno stanje - neregularnosti u različitim fazama javne nabavke

Planiranje:

Početna faza u ciklusu jedne javne nabavke i podrazumeva više radnji koje naručilac preduzima u cilju pripreme sprovođenja postupka javne nabavke i kasnijeg zaključenja i realizacije ugovora o javnoj nabavci.

- Neadekvatno utvrđivanje potreba za nabavkom
- Neregularnosti prilikom određivanja elemenata Plana nabavki

Aktuelno stanje - neregularnosti u različitim fazama javne nabavke

Sprovođenje postupka javne nabavke

Neregularnosti u vezi sa sadržinom konkursne dokumentacije na osnovu koje se podnose ponude, kada se kroz tu sadržinu ograničava konkurencija i favorizuju određeni ponuđači:

- Diskriminacija kroz uslove za učešće
- Diskriminacija kroz tehničke specifikacije
- Diskriminacija kroz elemente kriterijuma

Takođe, u toj fazi nastaju i neregularnosti u pogledu nedozvoljene komunikacije i odnosa između učesnika u postupku javne nabavke i to kako između predstavnika naručilaca i ponuđača, tako i između samih ponuđača:

- Sklapanje kartelskih sporazuma između ponuđača u svrhu uticaja na rezultat postupka javne nabavke
- Sukob interesa

Posebno pitanje su neregularnosti prilikom otvaranja i stručne ocene ponuda

Aktuelno stanje - neregularnosti u različitim fazama javne nabavke

Izvršenje ugovora o javnoj nabavci

Prilikom praćenja realizacije ugovora naručilac bi trebalo da utvrdi da li ponuđač svoje ugovorne obaveze ispunjava u roku i na način koji je određen samim ugovorom.

Sistematično i redovno praćenje izvršenja ugovora:

- moraju se sankcionisati situacije u kojima naručilac dozvoli takvu izmenu predmeta prilikom izvršenja samog ugovora o javnoj nabavci koja prvobitnu pozitivnu ocenu o svrsishodnosti, do koje se došlo na osnovu analize faze planiranja i sprovođenja postupka javne nabavke, dovodi ozbiljno u pitanje ili je očigledno demantuje.

- negativna pojava po svrsishodnost javnih nabavki je i neadekvatno i nesistematično praćenje stanja zaliha u magacinu naručioca ili stanja u kojem se nalazi oprema, sredstva ili objekti kojima raspolaže naručilac, a koji su bili predmet prethodno sprovedenih postupaka javnih nabavki



Aktuelno stanje - ovlašćenja za suzbijanje neregularnosti u važećem Zakonu o javnim nabavkama

- UPRAVA ZA JAVNE NABAVKE
- REPUBLIČKA KOMISIJA
- DRŽAVNA REVIZORSKA INSTITUCIJA
- AGENCIJA ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE
- KOMISIJA ZA ZAŠTITU KONKURENCIJE
- KOMISIJA ZA JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO I KONCESIJE
- MINISTARSTVO FINANSIJA
- BUDŽETSKA INSPEKCIJA
- TUŽILAŠTVA

Preporuke za poboljšanje mera za efikasno otkrivanje i sankcionisanje neregularnosti u javnim nabavkama - potrebne izmene odredbi ZJN

Merila za zatvaranje Poglavlja 5, odnosno ciljevi koje je potrebno da Srbija ispuni kako bi se, u oblasti javnih nabavki, ostvarili politika i instrumenti poput onih u zemljama EU:

- priprema praktičnih alata za implementaciju i monitoring odredbi propisa (uključujući podzakonske akte, priručnike i modele standardnih dokumenata);
- jačanje mehanizama kontrole, uključujući i neposredno praćenje i poboljšane transparentnosti faze izvršenja ugovora o javnim nabavkama i sistematskih procena rizika sa prioritizacijom kontrole u najosetljivijim oblastima i procedurama;
- efikasno funkcionisanje sistema pravnih lekova;
- mere koje se odnose na prevenciju i borbu protiv korupcije i sukoba interesa u oblasti javnih nabavki, kako na centralnom, tako i na lokalnom nivou.

Preporuke za poboljšanje mera za efikasno otkrivanje i sankcionisanje neregularnosti u javnim nabavkama - potrebne izmene odredbi ZJN

U Nacionalnoj strategiji za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine kao ciljevi koji bi trebalo da budu postignuti u oblasti javnih nabavki navedeno je:

- 1) unapređeno učešće javnosti u praćenju trošenja budžetskih sredstava;
- 2) dosledna primena Zakona o javnim nabavkama i uspostavljena evidencija o postupanju nadležnih organa povodom nepravilnosti utvrđenih u njihovim izveštajima;
- 3) unapređena saradnja i koordinacija aktivnosti na suzbijanju korupcije između relevantnih institucija, na svim nivoima vlasti“.



Preporuke za poboljšanje mera za efikasno otkrivanje i sankcionisanje neregularnosti u javnim nabavkama - potrebne izmene odredbi ZJN

Ovlašćenja nadležnih organa

Potrebno je otkloniti sledeće nedostatke sistema:

- organi imaju previše ovlašćenja, a s obzirom na njihove kadrovske i tehničke kapacitete, ali i na niz ograničenja koja prate propisani način na koji su obrazovani i organizovani;
- više organa imaju ista ovlašćenja, koja mogu biti primenjena povodom istog događaja;
- nadležni organi dobijaju veliki broj podataka koje im naručioci dostavljaju, a te podatke zbog obima i kompleksnosti sadržine nije moguće obraditi u propisanim rokovima ili u rokovima koji obezbeđuju efikasno sankcionisanje;
- neusklađenost ovlašćenja iz ZJN sa odredbama drugih propisa, i to kako u materijalnom (pravila sadržana u normama), tako i u procesnom smislu (način sprovođenja procedure).



Preporuke za poboljšanje mera za efikasno otkrivanje i sankcionisanje neregularnosti u javnim nabavkama - potrebne izmene odredbi ZJN

Planiranje javnih nabavki

Pojavi sprovođenja nepotrebnih javnih nabavki doprinosi, pre svega, nedovoljna interna i eksterna revizija svrsishodnosti javnih nabavki. Veoma važno je da se ta kontrola uspostavi u narednom periodu sa adekvatnim kapacitetom nadležnih institucija.

U cilju jačanja integriteta u javnim nabavkama i ostvarivanja principa „vrednosti za novac“ potrebno unošenje u ZJN da pre pokretanja postupka nabavke naručiocu mogu sprovesti tržišne konsultacije sa ciljem pripreme nabavke i informisanja privrednih subjekata o svojim planovima nabavke i zahtevima



Preporuke za poboljšanje mera za efikasno otkrivanje i sankcionisanje neregularnosti u javnim nabavkama - potrebne izmene odredbi ZJN

Odredbe ZJN koje sadrže mere za borbu protiv korupcije i sprečavanje sukoba interesa

Potrebno je:

- izbrisati odredbe koje se ne koriste, bilo zato što su se pokazale neefikasnim, bilo zato što su već u nadležnosti drugih organa, prema odredbama drugih propisa;
- razgraničiti ovlašćenja nadležnih organa, tako da različite institucije imaju svoja posebna i jasna ovlašćenja uz mere koje bi dovele do lakšeg otkrivanja svih oblika sukoba interesa i pokušaja uticaja na nepristrasnost u odlučivanju naručioca prilikom sprovođenja nabavki.

Preporuke za poboljšanje mera za efikasno otkrivanje i sankcionisanje neregularnosti u javnim nabavkama - potrebne izmene odredbi ZJN

Izvršenje ugovora

Potrebno je:

- omogućiti da naručioci izvrše izmene i dopune ugovora kada god je to realno potrebno uz predviđanje konkretnijih situacija u kojima je to moguće;
- potrebna je veća transparentnost i kontrola u fazi izvršenja ugovora.



Preporuke za poboljšanje mera za efikasno otkrivanje i sankcionisanje neregularnosti u javnim nabavkama - potrebne izmene odredbi ZJN

Postupak zaštite prava

Potrebno je obezbediti efikasniji sistem zaštite prava i efikasnije izvršenje odluka Republičke komisije.

U tom smislu, trebalo bi obratiti pažnju na:

- proširenje aktivne legitimacije;
- suspenzivno dejstvo zahteva;
- kontradiktornost u postupku;
- upravni spor;
- prekršajni postupak.

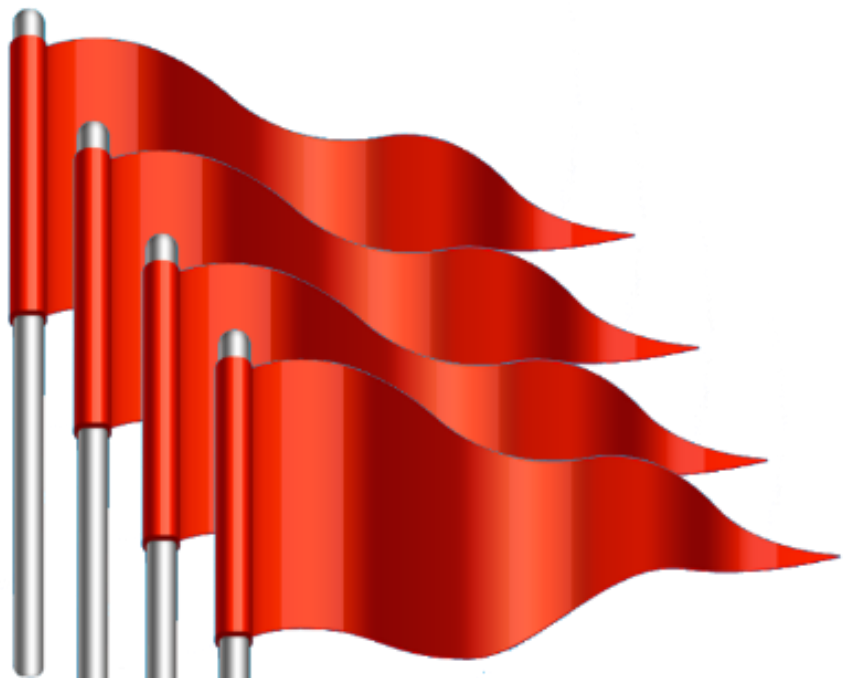


Preporuke za poboljšanje mera za efikasno otkrivanje i sankcionisanje neregularnosti u javnim nabavkama – ostali propisi

Krivični postupak - kod posebnog krivičnog dela iz oblasti javnih nabavki mora izvršiti izmena opisa bića (bitnih elemenata) kako bi se dobile preciznije definicije

Javno-privatno partnerstvo i koncesije - koordinacija i usaglašavanje ZJN i Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama, odnosno Uprave koja nadzire primenu ZJN i Komisije za javno-privatno partnerstvo





Korupcijska mapa javnih nabavki

Borba protiv neregularnosti u javnim nabavkama

- Regulisanje postupaka javnih nabavki ima više ciljeva. Pored stvaranja uslova za nesmetan promet robe i usluga, doprinos razvoju privrede, uspostavljanje finansijske discipline, može se reći da su, ipak, ostvarenje ekonomičnosti i efikasnosti upotrebe javnih sredstava (princip „vrednost za novac“ – što povoljniji odnos između onog što je plaćeno i vrednosti koja je dobijena), kao i borba protiv neregularnosti, dva najvažnija cilja javnih nabavki.
- Borba protiv neregularnosti je, dakle, jedan od primarnih ciljeva celokupnog sistema javnih nabavki. Ako se ima u vidu da se u Republici Srbiji godišnje na javne nabavke potroši oko 3.000.000.000 EUR (zvaničan podatak Uprave za javne nabavke), može se konstatovati da u ovoj oblasti postoji rizik od radnji i pojava koje imaju za cilj nezakonito favorizovanje određenih ponuđača i diskriminaciju ostalih, a u svrhu zadovoljenja određenih finansijskih, političkih i drugih interesa. Naravno, radi se o ostvarenju interesa isključivo uskog kruga lica – određenih pojedinaca ili interesnih grupa, zahvaljujući čemu je ugrožen javni interes.
- Neregularnosti u javnim nabavkama ne donose samo gubitak u novcu (u javnim sredstvima), već utiču i na to da se nabavljaju dobra, usluge i radovi koji svojim karakteristikama, kvalitetom i rokovima isporuke ne odgovaraju potrebama naručioca odnosno krajnjih korisnika, a neretko se dešava da se isporuči samo deo ugovorenog ili da isporuka u celini izostane. Posledice neadekvatno realizovanih javnih nabavki odražavaju se dvostruko negativno na rad svih naručilaca: troškovi njihovog funkcionisanja se uvećavaju, dok je kvalitet usluga koje pružaju građanima slabiji od potencijalnog. To sve, u krajnjoj liniji, pada na teret građana, jer su u pitanju institucije koje se u pretežnom delu finansiraju njihovim novcem, a građani su i korisnici tih usluga .
- Suzbijanje neregularnosti u javnim nabavkama mora se, dakle, sprovesti kroz različite mere koje prožimaju sve faze procesa javne nabavke: planiranje, sprovođenje postupka javne nabavke i izvršenje ugovora. Sistem javnih nabavki trebalo bi da obezbedi efikasnu prevenciju neregularnosti i da omogući njeno efikasnije sankcionisanje ukoliko se pojavi. Zbog toga se pitanje suzbijanja neregularnosti ne može smatrati isključivo pitanjem sprovođenja nekih posebnih mera, već kao cilj koji se ostvaruje kroz različite aspekte reforme sistema javnih nabavki, kao što je, na primer, povećanje transparentnosti , ali svakako i bolje informisanje javnosti i veći stepen edukacije svih aktera u postupcima javnih nabavki.
- Javnu nabavku u širem smislu čine planiranje, sam postupak javne nabavke (dodela ugovora o javnoj nabavci) i izvršenje ugovora o javnoj nabavci. Dakle, to su tri faze u ciklusu jedne javne nabavke i u svakoj od tih faza mogu da se javne određene neregularnosti koje će biti predstavljene u nastavku teksta.



Planiranje nabavke

Neadekvatno utvrđivanje
potreba za nabavkom

- nabavke koje nisu potrebne
- nabavke u većim količinama i obimu od potrebnog
- nabavke koje su po kvalitetu i tehničkim karakteristikama predmeta znatno iznad potreba naručioca
- nabavke predmeta znatno manjeg nivoa kvaliteta od realno potrebnog

Neregularnosti prilikom
određivanja elemenata
Plana nabavki

- primena određene vrste postupka iako za isti nisu ispunjeni zakonom propisani uslovi
- neopravdana primena izuzetaka
- nerealno određivanje procenjene vrednosti



Sprovođenje postupka jn



Neregularnosti u
konkursnoj dokumentaciji

- diskriminacija kroz uslove za učešće
- diskriminacija kroz tehničke specifikacije
- diskriminacija kroz elemente kriterijum za dodelu ugovora

Nedozvoljena komunikacija
i odnos između učesnika u
postupku javne nabavke

- sklapanje kartelskih sporazuma između ponuđača
- sukob interesa

Neregularnosti prilikom
otvaranja i stručne ocene
ponuda

- izdvajanje ili umetanje dokumenata (dokaza) iz i u ponude
- dozvoljavanje ponuđaču da izmeni ili naknadno upiše pojedine podatke u svojoj ponudi
- namerno zanemarivanje nedostataka u ponudama
- neargumentovana obustava postupka javne nabavke
- dostavljeni uzorci predmeta nabavke se ne analiziraju na transparentan način

Izvršenje ugovora

Promena predmeta nabavke

- naručilac dozvoli ponuđaču da isporuči nešto što je slabijeg kvaliteta i tehničkih karakteristika
- naručilac dozvoli ponuđaču da mu isporuči nešto što nije ni predviđeno ugovorom o javnoj nabavci
- promena ugovorene količine tako što naručilac zahteva ili dozvoli realizaciju preko onoga što je određeno ugovorom

Promena ponuđača

- promene na strani izabranog ponuđača, tako što naručilac dozvoli da nabavku realizuje neki drugi ponuđač koji nije predstavljen u toj ponudi
- naručilac dozvoli da se u realizaciju ugovora uvede podizvođač koji uopšte nije bio predstavljen u ponudi

Ostale promene uslova izvršenja ugovora

- nedozvoljeno povećanje cene
- nedozvoljeno produženje roka realizacije
- plaćanje za nešto što nije izvršeno



HVALA NA PAŽNJI!



Republic of Serbia
Public procurement office

Implemented
by

giz | International
Services

KPMG



EU Support for Further Improvement of
Public Procurement System
in Serbia