

V. АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА

У току израде Нацрта о изменама и допунама Закона о јавним набавкама (у даљем тексту: Нацрт закона) анализирани су ефекти важећег Закона о јавним набавкама. У изради текста Нацрта закона коришћена су и анализирана упоредно правна решења, искуства и пракса земаља у региону и Европској унији и друга међународна искуства као и искуства запослених, односно стручњака у области јавних набавки који су у претходним годинама примењивали Закон о јавним набавкама.

У поступку припреме Нацрта закона, Министарство финансија и Канцеларија за јавне набавке спровели су консултације о радној верзији Нацрта закона у периоду од 26. јуна до 5. јула 2023. године, као и јавну расправу о Нацрту закона у периоду од 26. јула до 15. августа 2023. године.

Имајући у виду Програм развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2019-2023. године („Службени гласник РС“, број 82/19) и дефинисани општи циљ „даљи развој модерног и ефикасног система јавних набавки“, али и остале посебне циљеве који се односе пре свега на повећање ефикасности и економичности поступака јавних набавки, јачање конкуренције и промовисање и подстицање еколошког аспекта у поступцима јавних набавки, Радна група је приступила изради Нацрта закона с циљем даљег испуњавања дефинисаних циљева и показатеља. Показатељи учинка у погледу испуњења ових циљева утврђени су наведеним програмом и пратећим годишњим акционим плановима. На нивоу општег циља пратиће се оцена коју је Република Србија добила у Извештају о напретку од стране Европске комисије у погледу поглавља 5 – јавне набавке, а од значаја ће бити и праћење осталих показатеља као што су: просечно трајање отвореног поступка, број понуда по поступку јавне набавке, број спроведених поступака јавних набавки са применом еколошких аспеката.

1) Који показатељи се прате у области, који су разлози због којих се ови показатељи прате и које су њихове вредности?

У области јавних набавки прате се, између осталог, показатељи који се односе на број зелених јавних набавки, удео јавних набавки у којима се додела уговора врши на основу критеријума који се не заснива само на цени, просечно време трајања поступка јавне набавке. Ови показатељи се прате ради оцене напретка система јавних набавки у Републици Србији. У 2022. години број спроведених поступака јавних набавки у којима су примењени еколошки аспекти износио је 1.111. Просечно трајање отвореног поступка јавне набавке у истом периоду износило је 47 дана, док је учешће поступака јавних набавки у којима је коришћен критеријум за доделу уговора који се не заснива само на цени износило 4%.

Када је у питању сертификација службеника за јавне набавке, у 2022. години је сертифициковано 181 лице, што је према подацима Регистра службеника за јавне набавке коју води Канцеларија за јавне набавке укупно 5026 сертифицираних службеника.

Према подацима из Годишњег извештаја о спроведеном мониторингу, у току 2022. године Канцеларија за јавне набавке је надлежним прекршајним судовима поднела укупно 429 захтева за покретање прекршајног поступка, што је више у односу на 2021. годину кад је поднето укупно 143.

2) Да ли се у предметној области спроводи или се спроводио документ јавне политике или пропис? Представити резултате спровођења тог документа јавне политике или прописа и образложити због чега добијени резултати нису у складу са планираним вредностима.

У предметној области спроводи се Програм развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2019-2023. године („Службени гласник РС“, број 82/19; у даљем тексту: Програм развоја јавних набавки), као и Закон о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр. 91/19) и подзаконски акти донети на основу овог закона.

У току досадашње примене Закона о јавним набавкама уочена је потреба за одређеним побољшањима, којима би се повећала ефикасност и транспарентност целокупног система јавних набавки, уз истовремено давање доприноса остваривању циљева одрживог развоја.

Одредбама Нацрта закона о изменама и допунама Закона о јавним набавкама унапредиле би се поједине области система јавних набавки, у односу на ранији период. Пре свега, постоји потреба за знатном широм применом зелених јавних набавки, односно јавних набавки у које су укључени еколошки аспекти. Поред тога, постоји потреба да се приликом дефинисања критеријума за доделу уговора знатно више узимају у обзир квалитативни елементи, како би се омогућило да се јавна средства троше на начин који омогућава наручиоцима да добију највећу вредност за уложена новчана средства.

Такође, постоји потреба за већом транспарентношћу података о изменама уговора о јавној набавци, као и података о уговорима чија је вредност испод прагова за примену овог закона, чиме ће се омогућити ефикаснија контрола од стране надлежних институција.

У области правне заштите, потребно је обезбедити брже и ефикасније спровођење поступака заштите права.

У оквиру одговора на прво питање приказани су резултати спровођења важећих прописа у делу који се тиче показатеља који се прате. Добијени резултати нису у складу са планираним између осталог и због тога што важећим прописима нису прописане обавезе наручилаца да приликом спровођења поступака јавних набавки добара, услуга или радова укључе еколошке аспекте, као ни обавезе примене критеријума који поред цене укључује и квалитативне критеријуме, пре свега код уговора чији су предмет услуге интелектуалне природе, код којих су квалитет стручних квалификација, знање и стручно искуство пружаоца услуге од пресудног значаја за пуно остварење циљева које се желе постићи реализацијом јавне набавке.

3) Који су важећи прописи и документи јавних политика од значаја за промену која се предлаже и у чему се тај значај огледа?

Важећи документи јавних политика од значаја за промену која се предлаже су Програм развоја јавних набавки, Програм развоја циркуларне економије у Републици Србији за период од 2022-2024. године („Службени гласник РС“, број 137/22) и др. Предложеним изменама допринеће се реализацији циљева дефинисаних наведеним документима

4) Која промена се предлаже?

Предлаже се доношење Закона о изменама и допунама Закона о јавним набавкама.

Кључне измене које уводи Нацрт закона о изменама и допунама закона о јавним набавкама су:

1) увођење начела заштите животне средине, што ће допринети подизању нивоа свести учесника у поступцима јавних набавки о значају заштите животне средине, као и учесталијој примени еколошких аспеката у јавним набавкама, односно значајно већем броју зелених јавних набавки у односу на ранији период;

2) службеник за јавне набавке, односно лице које је стекло сертификат за службеника за јавне набавке је обавезан члан комисије за јавне набавке у поступцима јавних набавки чија је процењена вредност већа од 3.000.000 динара, чиме се осигурава да поступке јавних набавки спроводе лица која поседују посебна знања у овој специфичној области, а која поред познавања важећих прописа поседују и неопходна знања за рад на Порталу јавних набавки;

3) прописивање рока од 30 дана у којем је наручилац у обавези да поднесе предлог за покретање прекршајног поступка Канцеларији за јавне набавке, уколико привредни субјект не достави доказ и изјаву подизвођача да му је извршено плаћање његових доспелих потраживања, у законом прописаном року, што ће допринети ефикаснијем поступању наручилаца приликом извршења законом прописане обавезе која је установљена пре свега у циљу заштите привредних субјеката који учествују у поступцима јавних набавки као подизвођачи, а који су најчешће из категорија микро, малих и средњих преузећа;

4) примена критеријума за доделу уговора који није заснован само на цени, већ и квалитету, за тачно одређене категорије услуга, што ће допринети набавци квалитетнијих услуга и реализацији принципа највећа вредност за новац;

5) основ за доношење подзаконског акта Канцеларије за јавне набавке којим ће бити прописане врсте добара, услуга и радова за које су наручиоци у обавези да примењују еколошке аспекте приликом одређивања техничких спецификација, критеријума за избор привредног субјекта, критеријума за доделу уговора или услова за извршење уговора о јавној набавци, што ће допринети широј примени зелених јавних набавки;

6) уводи се одредба којом је прописан рок у којем је наручилац дужан да донесе одлуку о обустави поступка јавне набавке, чиме се утиче на ефикасније постање наручилаца у

спровођењу поступака јавних набавки, али и доприноси повећању правне сигурности учесника у поступку;

7) обавеза доношења нове одлуке о додели уговора за наручиоце, у случају када изабрани понуђач одбије да закључи уговор, што пре свега доприноси правној сигурности учесника у поступцима јавних набавки, али и повећању транспарентности спроведених поступака јавних набавки;

8) формирање базе података која поред информација о свим уговорима закљученим након спроведеног поступка јавне набавке и изменама истих, садржи и податке о уговорима/наруџбеницама закљученим односно издатим у складу са чланом 27. Закона о јавним набавкама, којим су прописани прагови до који се одредбе овог закона не примењују, што ће омогућити знатно већу транспарентност у погледу података о изменама уговора, података о додељеним уговорима/издатим наруџбеницама за набавке чија је вредност испод прагова за примену Закона о јавним набавкама, чиме ће се органима надлежним за контролу законитости трошења јавних средстава знатно олакшати увид у податке од значаја за обављање послова из њихове надлежности, али и заинтересованој јавности;

9) основ за доношење подзаконског акта министарства надлежног за послове финансија којим се уређује вршење надзора над извршењем уговора, у циљу омогућавања систематичнијег вршења надзора над извршењем уговора о јавној набавци;

11) Комисији за заштиту конкуренције се омогућава приступ бази података за потребе обављања послова из своје надлежности, у циљу ефикаснијег поступања у откривању случајева повреде конкуренције;

12) начин регистрације привредних субјеката на Порталу јавних набавки, како би се спречиле злоупотребе од стране корисника који могућности које Портал јавних набавки пружа не користе у циљу учествовања у поступцима јавних набавки, већ у циљу спречавања наручилаца да поступак јавне набавке спроводе ефикасно;

13) измена и брисање појединих прекршаја наручилаца, као и увођење нових, како би се санкционисале неправилности које имају већи значај, односно која могу да проузрокују теже последице;

14) основ за све државне органе надлежне за контролу законитости трошења јавних средстава да поднесу захтев за покретање прекршајног поступка када поступајући у оквиру својих надлежности утврде да је учињена повреда овог закона која може да буде основ прекршајне одговорности, како би се омогућило да у вршењу својих надлежности у области јавних набавки подносе захтеве за покретање прекршајних поступака када установе неправилности у поступању које могу бити основ прекршајне одговорности.

У области правне заштите у поступцима јавних набавки, кључне измене односе се на:

1) обавезу подношења захтева за заштиту права, жалбе и других поднесака у поступку заштите права искључиво електронским путем;

2) достављање одлука Републике комисије електронским путем преко Портала јавних набавки.

Обе наведене кључне измене допринеће ефикаснијем и бржем спровођењу поступака заштите права, па самим тим и ефикаснијем спровођењу поступака јавних набавки.

5) Да ли је промена заиста неопходна и у ком обиму?

У циљу постизања жељених резултата неопходна је измена постојећег законодавног оквира, доношењем Закона о изменама и допунама закона о јавним набавкама.

6) Да ли је промену могуће остварити применом важећих прописа?

Промену није могуће остварити применом важећих прописа. Решавање утврђених проблема могуће је једино изменом законског оквира. Доношењем Закона о изменама и допунама Закона о јавним набавкама створиће се правни оквир којим се прописују обавезе за наручиоце и привредне субјекте који учествују у поступцима јавних набавки.

7) Какво је искуство у остваривању оваквих промена у поређењу са искуством других држава, односно локалних самоуправа (ако је реч о јавној политици или акту локалне самоуправе)?

Искуство других држава у остваривању оваквих промена показује да је за постизање жељених резултата, нарочито када је у питању повећање броја поступака јавних набавки у које су укључени еколошки аспекти, као и јавних набавки код којих се додела уговора економски најповољнијој понуди врши на основу критеријума који се не заснива само на цени, неопходна измена законодавног оквира, на начин да се пропишу обавезе за наручиоце. Измене законодавног оквира у државама чланицама ЕУ из региона, допринеле су повећању броја спроведених зелених јавних набавки, као и набавки код којих се у већој мери узимају у обзир квалитативни критеријуми.

Измена члана 92. Закона о јавним набавкама је у складу са међународном праксом. Већина земаља ЕУ има уређен систем сертификације службеника за јавне набавке. За успешно спровођење поступака јавних набавки неопходно је поседовање посебних знања, која поред познавања важећих прописа укључују и познавање рада на Портал јавних набавки.

8) Да ли се промена може постићи кроз спровођење информативно-едукативних мера?

Спровођење информативно-едукативних мера није довољно за постизање промене.

9) Да ли је финансијске ресурсе за спровођење изабране опције потребно обезбедити у буџету, или из других извора финансирања и којих?

За спровођење изабране опције није потребно обезбедити додатне финансијске ресурсе.

10) Да ли изабрана опција утиче на конкурентност привредних субјеката на домаћем и иностраном тржишту (укључујући и ефекте на конкурентност цена) и на који начин?

Изабрана опција неће се негативно одразити на стање конкуренције на домаћем тржишту, а истовремено се очекује позитиван утицај на пораст учешћа понуђача из других држава који нуде предмете набавки са еколошким аспектима. С друге стране, изабрана опција допринеће спремности домаћих привредних субјеката за учешће на иностраном тржишту. Пре израде подзаконског акта којим ће бити прописане врсте добара, услуга и радова за које ће наручиоци бити у обавези да приликом спровођења поступка јавне набавке, биће спроведена детаљна анализа тржишта како би се идентификовали предмети јавних набавки за које се може прописати поменута обавеза наручилаца, а да то истовремено не изазове ограничење конкуренције међу привредним субјектима. У претходном периоду спроведена је прелиминарна анализа тржишта у циљу утврђивања заступљености, односно броја привредних субјеката који могу да понуде предмете набавки са еколошким аспектима, која је показала да за набавку фотокопир папира, рачунарске опреме, клима уређаја, канцеларијске електронске опреме и друге предмете набавки постоји знатан број привредних субјеката који могу да одговоре постављеним еколошким захтевима.

У циљу регистрације, привредни субјекти, између осталог, морају да уносе податке, као што су јединствени матични број грађана или лични идентификациони број (за стране привредне субјекте), и да учитају скениран, очитан или фотографисан идентификациони документ (лична карта или пасош). Увођење новог начина регистрације спречиће могућност коришћења Портала јавних набавки од стране корисника који своје право на коришћење Портала јавних набавки злоупотребљавају, неовлашћеним коришћењем података других привредних субјеката или коришћењем неистинитих података. Наиме, у досадашњој пракси било је случајева у којима корисници Портала јавних набавки нису користили исти у циљу учешћа у поступцима јавних набавки, већ искључиво у циљу онемогућавања наручилаца да поступак јавне набавке спроводе ефикасно и у што краћим роковима, злоупотребљавајући право на подношење правних средстава предвиђених Законом о јавним набавкама уз истовремено неовлашћено коришћење других привредних субјеката.

Коришћење Портала јавних набавки не проузрокује никакве трошкове корисницима, укључујући и привредне субјекте. Увођење нових функционалности Портала јавних набавки такође неће произвести трошкове корисницима.

11) Колике трошкове и користи (материјалне и нематеријалне) ће изабрана опција проузроковати грађанима?

Изабрана опција неће проузроковати трошкове грађанима.

Унапређења Портала јавних набавки допринеће поваћању транспарентности, конкурентности и правне сигурности у поступцима јавних набавки, што ће се допринети и ефикаснијем спровођењу поступака.

12) Да ли изабрана опција утиче и у којем обиму утиче на животну средину, укључујући ефекте на квалитет воде, ваздуха и земљишта, квалитет хране, урбану екологију и управљање отпадом, сировине, енергетску ефикасност и обновљиве изворе енергије?

Предложена решења ће имати позитиван утицај на животну средину, будући да подразумева спровођење поступака јавних набавки добара, услуга и радова која минимално утичу на животну средину. Набавка добара, услуга и радова која имају еколошке карактеристике допринеће смањењу загађења, као и смањењу утрошка електричне енергије, односно повећању енергетске ефикасности.

13) Да ли постојећа јавна управа има капацитет за спровођење изабране опције (укључујући и квалитет и квантитет расположивих капацитета) и да ли је потребно предузети одређене мере за побољшање тих капацитета?

У циљу побољшања капацитета јавне управе за спровођење изабране опције биће предузете информативно-едукативне мере. Канцеларија за јавне набавке ће објављивањем смерница, модела документата, водича и сл. као и организовањем радионица допринети јачању капацитета наручилаца за примену нових законских решења.

Оквирни рок за израду смерница, модела докумената и водича је шест месеци од ступању на снагу закона.

14) Да ли је изабрана опција у сагласности са важећим прописима, међународним споразумима и усвојеним документима јавних политика?

Доношење Закона о изменама и допунама Закона о јавним набавкама је у сагласности са важећим прописима, међународним споразумима и усвојеним документима јавних политика.

Акционим планом за 2023. годину за спровођење Програма развоја јавних набавки у Републици Србији, као једна од мера унапређења правног оквира, предвиђено је предлагање Закона о изменама и допунама Закона о јавним набавкама.

15) Да ли изабрана опција утиче на одговорност и транспарентност рада јавне управе и на који начин?

Предложене измене ће допринети повећању транспарентности података о јавним набавкама, будући да се изменама предлаже објављивање података о изменама уговора по свим законом предвиђеним основима, као и објављивање података о закљученим уговорима чија је вредност испод прагова за примену Закона о јавним набавкама, прописаним чланом 27. овог закона и њиховим изменама. Истовремено, предложеним изменама ће се органима надлежним за контролу законитости трошења јавних средстава знатно олакшати увид у податке од значаја за обављање послова из њихове надлежности.

Изменама члана 152. Закона о јавним набавкама предвиђа се формирање базе података о свим уговорима, као и о свим изменама уговора. Ово укључује како податке о

свим уговорима закљученим након спроведеног поступка јавне набавке, тако и податке о уговорима/наруџбеницама закљученим односно издатим на основу члана 27. Закона, којим су прописани прагови до којих се одредбе Закона не примењују.

Нова база података би, поред података који се већ налазе на Порталу (уговори закључени након спроведеног поступка јавне набавке и измене уговора у складу са чл. 157. и 158. Закона), обухватала и податке који се тренутно не налазе на Порталу, а то су подаци о изменама уговора по основу чл. 156, 159. 160. и 161. Закона, подаци о уговорима/наруџбеницама закљученим односно издатим у складу са чланом 27. Закона, као и подаци о изменама истих.

На овај начин повећава се транспарентност закључених уговора и њихових измена, али се и олакшава контрола истих од стране надлежних органа.

16) Које додатне мере треба спровести и колико времена ће бити потребно да се спроведе изабрана опција и обезбеди њено касније доследно спровођење, односно њена одрживост?

За спровођење предложених измена Закона о јавним набавкама потребно је доношење подзаконских аката. Подзаконски акти за примену предложеног закона биће донети до дана почетка његове примене. У питању су следећи подзаконски акти:

1. Правилник о изменама и допунама Правилника о поступку и условима за стицање сертификата за службеника за јавне набавке и вођењу Регистра службеника за јавне набавке

2. Правилник о врстама добара, услуга и радова за које су наручиоци у обавези да у поступцима јавних набавки примењују еколошке аспекте

3. Упутство о начину објављивања и врсти података о уговорима о јавним набавкама и њиховим изменама

4. Упутство за коришћење Портала јавних набавки

5. Правилник о начину вршења надзора над извршењем уговора о јавним набавкама

Осим тога, потребно је Комисији за заштиту конкуренције омогућити технички приступ бази података Портала јавних набавки.

Такође, потребно је спровести информативно-едукативне мере. У функцији ефикасне примене закона организоваће се презентација закона, ради упознавања јавног сектора и привреде са новим решењима у законској регулативи и ефектима које ова решења треба да произведу.