

АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА

У току израде Нацрта 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.

1. Кључна питања за анализу постојећег стања и правилно дефинисање промене која се предлаже

Закон о јавним набавкама („Службени гласник РС”, бр. 124/12, 14/15 и 68/15 - у даљем тексту: Закон о јавним набавкама) је у примени од 1. априла 2013. године, а до сада је два пута измењен и допуњен. Прве измене и допуне Закона су из фебруара 2015. године, када је донет Закон о изменама и допуни Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 14/15), којим је измењен и допуњен члан 86. Закона, односно смањена предност за домаће понуђаче и добра домаћег порекла. У августу 2015. године донет је Закон о изменама и допунама Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 68/15) којим су извршене значајне измене и допуне овог закона и које су ступиле на снагу 12. августа 2015. године (осим измена и допуна које се односе на план набавки – члан 51. овог закона, које су у примени од 1. јануара 2016. године).

Последњим изменама Закона о јавним набавкама у одређеној мери обухваћене су и препоруке садржане у директивама из 2014. године, и то Директиве 2014/24/ЕУ Европског парламента и Савета о јавним набавкама и стављању ван снаге Директиве 2004/18/ЕЗ и Директиве 2014/25/ЕУ о набавкама наручилаца који обављају делатности у области водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга и стављању ван снаге Директиве 2004/17/ЕЗ.

Имајући у виду да Република Србија као држава кандидат од 2012. године, претендује да постане пуноправан члан Европске уније, постоји обавеза да на основу препорука из документа о принципима, приоритетима и условима Европског партнерства са Републиком Србијом од 18. фебруара 2008. године и на основу Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране („Службени гласник РС – Међународни уговори”, бр. 83/08, 11/13 и 12/14), континуирано усклађује своје законодавство са правним тековинама Европске уније у области јавних набавки, „добром праксом” која је успостављена у земљама Европске уније у примени *acquis communautaire*, као и са одлукама Суда правде Европске уније.

Због свега наведеног, Влада Републике Србије је донела Стратегију развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2014–2018. година („Службени гласник РС”, број 122/14) којом је предвиђено даље усклађивање прописа у области јавних набавки са директивама Европске уније, што подразумева и доношење новог Закона о јавним набавкама, којим ће се законодавство Републике Србије у овој области ускладити са законодавством Европске уније.

2. Кључна питања за утврђивање циљева

Република Србија треба у потпуности да усклади свој национални правни оквир са правним тековинама Европске уније у области јавних набавки, односно да обезбеди правилно спровођење и примену националног законодавства у овој области на време пре приступања.

То нарочито укључује:

- 1) Доношење Стратегије развоја јавних набавки за период 2019-2023;
- 2) усклађивање законског оквира којим се уређују јавне набавке како би се обезбедила усаглашеност с правним тековинама Европске уније у овој области;
- 3) обезбеђивање административних капацитета за институционални оквир јавних набавки и његову независност;
- 4) обезбеђивање транспарентности поступака јавних набавки, без обзира на вредност уговора и одсуство дискриминације између домаћих и европских понуђача;
- 5) мере које се односе на спречавање и борбу против корупције и сукоба интереса у области јавних набавки;
- 6) обезбеђивање да све уговорне стране ефикасно примењују правила у области јавних набавки на свим нивоима, укључујући и развој оперативних инструмената, обуку и јачање административних капацитета;
- 7) јачање капацитета за спровођење у сектору јавних набавки.

Очекује се да ће примена новог Закона о јавним набавкама имати за последицу поједностављивање поступака јавних набавки, те смањење административног оптерећења како на страни наручиоца тако и на страни понуђача, уз смањење трошкова учешћа у поступцима јавне набавке, што би све заједно за последицу требало да обезбеди и веће учешће у поступцима јавних набавки малих и средњих предузећа, која често не располажу одговарајућим административним и стручним капацитетима за припрему понуда.

Као значајно унапређење планира се увођење јединствене, и у свим поступцима јавне набавке обавезне, изјаве о испуњености критеријума за квалитативни избор привредног субјекта. Наиме, изјава о испуњености критеријума представљаће формалну изјаву привредног субјекта да испуњава све тражене критеријуме и да није у некој од ситуација због које се искључује или може да се искључи из поступка јавне набавке. Наведена изјава достављаће се у понуди или захтеву за учешће и служиће као прелиминарни доказ уместо извода и потврда које издају надлежни органи. Циљ увођења обавезности изјаве је смањење административног оптерећења које настаје због захтева за израду знатног броја потврда и других докумената који су повезани са разлозима за искључење и критеријумима за избор привредног субјекта. Након увођења изјаве биће довољно да привредни субјект, ради доказивања непостојања основа за искључење из поступка јавне набавке и испуњење критеријума за избор, у понуди или у захтеву за учешће достави попуњени стандардни образац који израђује Управа за јавне набавке, као изјаву да испуњава наведене критеријуме. На крају поступка ће само од понуђача који је поднео економски најповољнију понуду бити захтевано да достави ажурне пропратне документе,

односно потврде и другу документацију којом доказује да је испунио прописане критеријуме.

Очекује се да нови Закон о јавним набавкама донесе и ново решење у вези са доделом уговора. У том смислу, уговор се додељује економски најповољнијој понуди на основу цене или трошкова применом приступа трошковне ефикасности или на основу најбољег односа цене и квалитета. Критеријум економски најповољније понуде подразумева могућност да се за оцену понуда, поред цене, узму у обзир и други параметри, као што су боље техничке карактеристике предмета набавке, трошкови одржавања, енергетска ефикасност, квалитет ангажованих кадрова, и др. Наиме, иако набавка применом критеријума најниже понуђене цене ствара утисак избора најповољнијих услова понуде, често се у пракси покаже да почетно најјефтинија понуда, током коришћења предмета набавке, када се узму у обзир сви трошкови коришћења предмета набавке, као што је одржавање, потрошни материјал, резервни делови, одлагање и сл., на крају буде знатно скупља. Увођење овог критеријума за доделу уговора у поступцима јавних набавки јесте је критеријум који се примењује и у државама чланицама Европске уније, те је као такав неопходно имплементирати исти у наш законодавни систем.

Затим, увешће се нови поступак јавне набавке, партнерство за иновације, који наручиоци могу да спроводе ако имају потребу за иновативним добрима, услугама или радовима, која се не може реализовати набавком производа, услугама или радовима који су доступни на тржишту. Партнерство за иновације доприноси развоју иновативних добара, услуга или радова и њиховој накнадној набавци, под условом да су набављени у складу са захтевима израде и у границама трошкова који су договорени између наручиоца и учесника у партнерству. У случају потребе за иновативним добрима, радовима или услугама наручиоци ће спровести ову врсту поступка јер се уобичајеном набавком то не може постићи с обзиром да добра, радови или услуге нису доступни на тржишту. Развој и интеграција енергетских, транспортних, информационих, комуникационих и других технологија у појединим секторима и промовисање знања и технологија, један је од основних циљева одрживог раста и развоја.

Даље, ради ефикасног откривања и сузбијања нерегулатности у јавним набавкама Нацртом закона о јавним набавкама се уводи системски мониторинг, на основу годишњег плана мониторинга, али и праћењем одређених врста поступака (преговарачких поступака без објављивања позива за подношење понуда по неким од законских основа), односно поступања на основу обавештења правног или физичког лица, органа државне управе или других државних органа, за шта ће бити надлежна Управа за јавне набавке. Управа за јавне набавке ће имати могућности да на основу података прикупљених у вршењу системског мониторинга, утврди у којим областима и код којих наручилаца је потребно вршити ову врсту мониторинга у циљу спречавања (али и откривања) неправилних поступања у спровођењу поступака јавних набавки, али и да у појединим случајевима, поступајући по пријавама, правремено реагује и утиче на законито спровођење поступака јавних набавки.

Планираном изменом прописа у области јавних набавки увешће се обавеза комуникације и размене података у поступку јавне набавке електронским средствима на Порталу јавних набавки, чиме ће се остварити и усклађивање са захтевима из директива ЕУ.

Уз већ имплементирана решења, као што су електронско објављивање огласа о јавним набавкама и електронска доступност конкурсне документације, планира се увођење електронског подношења понуда и пријава за учешће, те електронски каталози, као

могућност за наручиоца да у поступку јавне набавке, у случајевима када се користе електронска средства, захтева или дозволи да се понуде подносе у форми електронског каталога или да понуде садрже електронски каталог.

Такође, Управа за јавне набавке је дуго низ година пратила неколико показатеља који показују какав је систем јавних набавки Републике Србије, а то су показатељи који се односе на транспарентност, конкуренцију, трајање и ефикасност поступака итд. Уочени су одређени проблеми и стагнација по питању напретка система јавних набавки на основу показатеља који су праћени кроз Годишњи извештај о јавним набавкама Управе за јавне набавке. Према Годишњим извештајима о јавним набавкама Управе за јавне набавке у периоду од 2015 до 2018. године, ови показатељи су се мењали.

Први показатељ перформанси јавних набавки „Просечан број понуда по закљученом уговору“, посматрано по годинама, има следеће вредности: 2,9 (2015. године), 2,6 (2016. године), 3 (2017. године); 2,5 (2018. године).

Други показатељ перформанси јавних набавки „Учешће обустављених поступака“, посматрано по годинама, има следеће вредности: 11% (2015. године), 10% (2016. године), 10% (2017. године), 9% (2018. године).

Трећи показатељ перформанси јавних набавки „Учешће вредности набавки закључених у отвореном поступку“, посматрано по годинама, има следеће вредности: 89% (2015. године), 93% (2016. године), 93% (2017. године); 91% (2018. године).

Четврти показатељ перформанси јавних набавки „Учешће критеријума економски најповољнија понуда приликом доделе уговора“, посматрано по годинама, има следеће вредности: 19% (2015. године), 12% (2016. године), 10% (2017. године), 11% (2018. године).

Пети показатељ перформанси јавних набавки „Просечно време трајања отвореног поступка поступка“, посматрано по годинама, има следеће вредности: 61 дан (2015. године), 61 дан (2016. године), 63 дан (2017. године), 65 дана (2018. године).

Још неки показатељи су праћени кроз горе наведене извештаје и наставиће се са њиховим праћењем, а то су: 1) Учешће јавних набавки у БДП; 2) Учешће набавки обликованих по партијама; 3) Учешће вредности набавки закључених у преговарачком поступку без објављивања позива за подношење понуда; 4) Укупан број понуђача регистрованих у Регистру понуђача; 5) Просечна дневна посећеност Порталу јавних набавки; 6) Број јавних набавки објављених на Порталу; 7) Учешће вредности набавки изузетих од примене Закона о јавним набавкама у укупној вредности набавки.

Циљ новог Закона о јавним набавкама јесте да у наредном периоду када буде почела потпуна примена истог се сви поступци јавних набавки спроводе електронским путем, да се повећа транспарентност јавних набавки, број понуда по поступку јавне набавке, број обустављених поступака јавних набавки, смањи трајање поступака јавних набавки итд. Ови показатељи ће се мерити и биће приказани кроз Годишње извештаје Управе јавне набавке који се према важећем Закону о јавним набавкама доносе до 31. марта текуће године за претходну годину.

Нови Закон о јавним набавкама, као и подзаконски акти који ће бити донети на основу овог закона а који се односе на садржину конкурсне документације, набавке у области одбране и безбедности, начин оглашавања на Порталу јавних набавки, садржину регистра понуђача као што су нпр. Правилник обавезној садржини конкурсне документације, Уредба о јавним набавкама у области одбране и безбедности, Упутство о начину слања и објављивања огласа о јавној набавци, Правилник о мониторингу над применом прописа о јавним набавкама, имају за циљ да унапреде све горе наведене

показатеље. Циљеви новог Закона о јавним набавкама и подзаконских аката су усклађени са циљевима који су утврђени и новим стратешким документом Управе за јавне набавке који је у поступку усвајања и који ће се односи на наредни период од пет година.

3. Кључна питања за идентификовање опција јавних политика

Обезбеђивање правног основа који је усклађен са законодавством Европске уније у области јавних набавки могуће је једино изменом законског оквира у већем обиму. У том смислу, друга могућност, односно доношење Закона о изменама и допунама Закона о јавним набавкама оцењена је као неадекватна, с обзиром да су моге одредаба нове Нацрту закона, а да се су постојеће измењене у великом обиму.

Доношењем Закона о јавним набавкама на новим основама уредиће се односи наручилаца (јавни наручиоци и секторски наручиоци) и привредних субјеката (свако лице или група лица, које на тржишту нуди добра, услуге или радове); уредиће се поступци јавних набавки уз примену начела економичности и ефикасности, обезбеђивања конкуренције и забране дискриминације, транспарентности поступка јавне набавке, једнакости привредних субјеката и пропорционалности; повећаће се конкурентност у поступцима јавних набавки и подстаћи већи приступ приватног сектора тржишту јавних набавки.

4. Кључна питања за анализу финансијских ефеката

Електронска набавка ће поступак јавних набавки учинити ефикаснијим и унапредити делотворност јавних набавки и смањити трошкове како на страни наручилаца, тако и на страни привредних субјеката.

Примена електронских средстава треба да донесе многе предности, укључујући:

- 1) смањене административне трошкове за појединачне поступке набавки;
- 2) поједностављене поступке набавки;
- 3) брже поступке набавки;
- 4) већу транспарентност, пружањем информација о појединачним приликама за доделу уговора, али такође и пружањем јасније слике о набавкама на широј основи;
- 5) бољи мониторинг набавке;
- 6) подстицање прекограничне конкуренције, смањивањем препрека које су се јављале код поступка набавки са папирном документацијом;
- 7) подршку развоју централизоване администрације набавке што резултира добром употребом економије обима у администрацији јавних набавки;
- 8) ширу административну модернизацију и поједностављење, што подстиче различите административне процесе као и ширење решења информационих технологија у оквиру и од стране владе и друштва у целини.

Примена овог закона неће изазвати додатне трошкове у привреди. Напротив, трошкови ће се смањити, с обзиром на поједностављен поступак у вези са начином подношења документације од стране понуђача наручиоцима. Трошкови јавног сектора,

односно наручилаца такође ће се смањити будући да је законом, поред осталог, предвиђено бесплатно објављивање свих огласа о јавним набавкама на Порталу јавних набавки на стандардним обрасцима.

Такође, у погледу процењених трошкова увођења промена који простичу из доношења новог Закона о јавним набавкама, напомињемо да да ће детаљнији преглед финансијских ефеката овог закона бити исказани кроз ПФЕ образац сходно Правилнику о начину исказивања и извештавања о процењеним финансијским ефектима закона, другог прописа или другог акта на буџет, односно финансијске планове организација за обавезно социјално осигурање („Службени гласниј РС“ број 32/15).

5. Кључна питања за анализу економских ефеката

Предложена решења имају непосредан и позитиван ефекат на све субјекте који су у обавези да примењују Закон, како на наручиоце јавних набавки - јавни сектор, тако и на привредне субјекте - привреду. Позитиван утицај огледа се, пре свега, у ефикаснијем спровођењу поступака јавних набавки, јефтинијим поступцима, мањем администрирању и ефикаснијој заштити права у поступцима јавних набавки.

Нацртом закона предвиђена су решења којима се спречава корупција, повећава конкуренција и смањују трошкови поступка јавне набавке, као и побољшава поступак заштите права.

Мала и средња предузећа заштићена су од негативних ефеката централизације јавних набавки тиме што је тело за централизоване јавне набавке дужно да централизоване јавне набавке спроведе на начин да обезбеди приступ тржишту малим и средњим предузећима, тако што у случају поделе набавке у партије одређује предмет и обим поједине партије, узимајући у обзир могућност учешћа малих и средњих предузећа у поступку јавне набавке, када је то оправдано.

Због свега наведеног очекују се позитивни ефекти на оснивање нових привредних субјеката јер су јавне набавке значајан сегмент пословања и извор прихода за привредне субјекте.

6. Кључна питања за анализу ефеката на друштво

Решења која су предвиђена Нацртом закона о јавним набавкама треба да спрече коруптивно понашање и да обезбеде конкуренцију у поступцима јавних набавки. Наиме, потпуно и отворено оглашавање у поступку јавне набавке треба да:

1) подстиче одговарајућу конкуренцију – јер се тиме већи број привредних субјеката информисе о приликама за доделу уговора, чиме им се даје могућност да се надмећу за њих, што опет доводи до најбоље „вредности за новац“ за наручиоце;

2) доведе до развоја тржишта – пошто се тако привредним субјектима показује да су доступне пословне прилике, чиме се подстиче развој тржишта уз ангажовање нових и разноликих субјеката и проширује база уговарача на локалном, регионалном, националном и међународном нивоу;

3) помогне у борби против корупције – повећавањем транспарентности и старањем о томе да привредни субјекти, јавност, медији и други учесници буду свесни доступних

могућности за доделу уговора и у стању да сазнају више о тим могућностима, као и о понуђачима којима су уговори додељени.

Такође, у јавне набавке све се више интегришу и социјални критеријуми који узимају у обзир могућности за запошљавање одређених категорија као што су млади, незапослени и особе са инвалидитетом; усаглашеност са радним и социјалним правима; социјално укључивање и једнаке могућности; поштовање стандарда приступачности за све кориснике, као и критеријуми одрживог развоја, попут етичке трговине. Стога се и новим Законом о јавним набавкама планира омогућавање спровођења поступака јавних набавки у којима учествују само привредни субјекти чији је основни циљ професионална рехабилитација и запошљавање особа са инвалидитетом или друштвена и професионална интеграција лица у неповољном положају (тзв. „резервисане набавке“). Осим тога, задржаће се обавеза наручиоца да, приликом одређивања техничких спецификација, предвиди обавезно поштовање техничких стандарда приступачности за особе са инвалидитетом, односно да техничко решење буде приступачно за све кориснике.

7. Кључна питања за анализу ефеката на животну средину

Очекује се да нови Закон о јавним набавкама донесе и ново решење у вези са доделом уговора, као и већу потребу за тзв. „зеленим јавним набавкама“. У том смислу, уговор се додељује економски најповољнијој понуди на основу цене или трошкова применом приступа трошковне ефикасности или на основу најбољег односа цене и квалитета. Критеријум економски најповољније понуде подразумева могућност да се за оцену понуда, поред цене, узму у обзир и други параметри, као што су боље техничке карактеристике предмета набавке, трошкови одржавања, енергетска ефикасност, квалитет ангажованих кадрова, и др. Предвиђена је, као и претходним законом у овој области могућност куповине добара, услуга и радова које обухватају еколошке и енергетске спецификације и ознаке, те одређују елементи критеријума за доделу уговора који се односе на еколошке предности, заштиту животне средине, енергетску ефикасност и укупне трошкове животног циклуса предмета набавке.

8. Кључна питања за анализу управљачких ефеката

Нацртом закона о јавним набавкама не уведе организационе, управљачке или институционалне промене, осим промене у погледу назива Управе за јавне набавке у Канцеларија за јавне набавке, што је дефинисано чланом 178. Нацрта закона.

9. Кључна питања за анализу ризика

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.

Ради успешне примене закона предвиђено је да до дана почетка примене овог закона буду донети подзаконски акти за извршавање закона. Такође, планиране су и обуке за учеснике у поступку јавних набавки, а које се тичу како спровођења поступка, применом одредаба новог закона, тако и коришћења Портала јавних набавки у поступцима јавних набавки. Интензивираће се мониторинг над радом наручилаца који врши Канцеларија за

јавне набавке у циљу спречавања, откривања и отклањања неправилности које могу да настану или су настале у примени овог закона.