

EKONOMSKI ZNAČAJ JAVNIH NABAVKI

ECONOMIC SIGNIFICANCE OF PUBLIC PROCUREMENT

Dr Slavica Ostojić

Visoka škola za poslovnu ekonomiju i preduzetništvo Beograd
e-mail: ostojicstavica@yahoo.com

Dr Nemanja Damnjanović

Visoka škola za poslovnu ekonomiju i preduzetništvo Beograd
e-mail: dr.nemanja.damnjanovic@gmail.com

Sažetak

Ekonomija i politika su neraskidivo povezane, sa očiglednim primatom politike nad ekonomijom, o čemu nam svedoči i naše iskustvo. Državna preduzeća su preduzeća u javnom vlasništvu. Razlozi za njihovo osnivanje su mnogobrojni. Vlasnička prava javnih preduzeća najčešće nisu sastavni deo tržišta kapitala. To utiče na smanjenje preduzetničkog interesa, ali i nadzorno-kontrolnog mehanizma. Javni sektor pokazuje manju osetljivost na sve vrste rizika. Tržište i tržišne institucije nemaju značajnu ulogu u javnom u odnosu na privatno preduzeće (tržište novca, tržište kapitala, rizik ulaganja, osetljivost na kamate i gubitke). Javna preduzeća pokazuju veću sklonost ka olakom investiranju sredstava, što utiče na smanjenje efikasnosti upotrebe kapitala. Država često ulazi u investicije – vojna industrija, svemirska istraživanja, melioracije, infrastruktura, koje imaju društveni značaj, a nisu profitabilne. Za državne investicije godišnje se potroše milijarde dolara, ali su i izložene riziku korupcije i neekonomskog trošenja novca poreskih obveznika. Pribavljanje dobara i

usluga ili ustupanje izvođenja radova od strane državnog organa, organizacije, ustanove ili drugih pravnih lica, naziva se javna nabavka.

Abstract

Economics and politics are intrinsically related, with the apparent supremacy of politics over economics, speaking from our experience, as well. The state-owned enterprises represent enterprises in the public domain. The reasons for their set-up are numerous. The ownership rights of public companies are not often a part of the capital markets. This reduces the entrepreneurial interests and monitoring mechanisms. The public sector shows lower sensitivity to all types of risk. Markets and market institutions have an important role in public enterprise over a private one (money market, capital market, investment risk, sensitivity to interest rate and losses). Public companies show a greater preference for investing pills too freely, thus decreasing the efficiency of capital. Government often embarks upon investments - military industry, space exploration, reclamation, infrastructure etc. These investments are of social significance, but they are not

profitable. Annually, the government spends billions of dollars on these projects, but they are exposed to corruption and non-economicspending of the taxpayers' money. Provision of goods and services or project allotment by a public authority, organization, institution or other legal entitiy is called - public procurement.

Ključne reči: ekonomija, javne nabavke, kontrola, zakonodavstvo, organizacija.

Keywords: economic, public procurement, control, legislation, organization .

1. Uvod

Donošenjem Zakona o javnim nabavkama 13. jula 2002.g, smanjene su mogućnosti za malverzacije sa javnim nabavkama. Donošenjem ovog Zakona, po prvi put je u Srbiji na celovit način regulisana ova oblast. Primena Zakona treba da donese velike koristi, kako za pojedince, tako i za društvo u celini. Posle oktobarskih promena, formirana je Komisija za borbu protiv zloupotreba u privredi i finansijskom poslovanju. Zadatak ove Komisije je da utvrdi ko je i pod kojim uslovima ostvario veliku materijalnu korist, iskoristivši svoj položaj, oporezivanje stečene dobiti i punjenje državnog budžeta.

2. Javne nabavke kao vrsta nabavki

Javne nabavke su oblast koja sve više dobija na značaju u zemljama Evropske unije. Udeo javnih nabavki u bruto domaćem proizvodu zemalja EU povećao se tokom poslednjih godina i dostigao 16%. Istovremeno su, kao rezultat unapređenja regulative i njene sve efikasnije primene, ostvarene uštede od 30%.

Kada je reč o iskustvima zemalja u tranziciji koje su maja 2004.god. pristupile EU, pokazalo se da je efikasna primena propisa u oblasti javnih nabavki daleko teži i važniji zadatak nego što je formalno usvajanje direktive EU. Mnoge od tih zemalja praktično su samo formalno zadovoljavale uslove i prepisivale direktive, a da pri tome nisu raspolagale potrebnim kapacitetima da

ih efektivno sprovode u život. U budućnosti će se napredak u izgradnji sistema javnih nabavki zemalja koje su u procesu pristupanja EU, kao što je slučaj i sa Srbijom, u znatno većoj meri ocenjivati sa aspekta njihovih istinskih sposobnosti da primenjuju savremenu regulativu, nego što je to slučaj bio do sada.

Pored toga javne nanavke su, istovremeno i oblast koja se najviše vrednuje kod stranih poslovnih institucija kada ocenjuju stepen korupcije u zemlji. Kod zemalja u tranziciji moguće je uslovno identifikovati tri faze u reformi sistema javnih nabavki:

Prema analizi, na pitanje šta u budućnosti poboljšati da bi sistem javnih nabavki bolje funkcionisao, zaključeno je sledeće: [1]

1. Povećati disciplinu većim angažovanjem u javnim nabavkama
2. Pojačati kontrolne mehanizme
3. Iskoristiti spremnost za podršku protiv zlupotreba i korupcije u javnim nanavkama
4. Optimistički pogled na budućnost javnih nabavki

Visok stepen saglasnosti postoji u kritičkom vrednovanju parametra složenosti procedure i zahteva se njeno pojednostavljenje, kao i parametra ojačavanja savetodavnih i kontrolnih institucija.

Nijedan napor državnih organa, međunarodnih organizacija medija i organizacija građanskog društva na suzbijanju korupcije ne može dugoročno da donese uspeh ukoliko građani, ili barem veliki broj građana ne bude spreman da te napore podrži i u njima aktivno učestvuje.

Građani mogu da podrže ove napore time što će učestvovati u antikorupcijskim programima, prijavljivati slučajeve korupcije, sa kojima se sretnu i uzdržavati se učešća u koruptivnim aktivnostima. Građani treba da shvate da su oni ti koji u demokratskom sistemu, koristeći svoja izborna prava, mogu da kontrolišu one koji raspolažu javnim sredstvima i da kazne one koji etičnošću ili rezultatima nisu zadovoljni, odnosno „nagrade“ one koji su bili poštenu i uspešni.

Svetska i domaća iskustva pokazuju da nevladine organizacije mogu veoma uspešno da sudeluju u borbi protiv korupcije, radeći na podsvesti po pojedinim pitanjima, sprovodeći posebne kampanje, edukujući građane, javne službenike i sl.

Deo građanskog društva su i strukovna i profesionalna udruženja koja mogu takođe da preko i u okviru svog članstva uoče probleme korupcije.

3. Institucionalni mehanizmi u suzbijanju korupcije

Korupcija je kao čudovište sa više glava, koje nastavlja da živi čak i kada je jedna od glava odsečena. Korupcija je veoma slična virusu i niko nije pronašao lek za virus koji je razvio sposobnost da savršeno mutira. Mnogi misle da je to najveći porok društva, odmah iza nezaposlenosti i inflacije. Neki čak tvrde da je korupcija bolest za koju niko nije pronašao lek.[2]

Društvo je odigralo značajnu ulogu u borbi protiv korupcije. Zasluge pripadaju organizacijama koje se bore protiv korupcije, budući da je uočeno da su nepoštene javne nabavke bile najzastupljeniji i društveno najštetniji vid korupcije. Nevladine organizacije su organizovale niz skupova i seminara kod naručilaca iz oblasti lokalne samouprave.

U praćenju primene zakona, nevladine organizacije mogu biti nezamenjive. Iz svetskih iskustava u kojima su predstavljeni „izveštaji o korupciji u svetu“, korupcija u javnim nabavkama je neman sa „stotinu lica“. Dosadašnja iskustva iz prakse javnih nabavki govore da postojeći pravni sistem i institucionalni okvir samo delimično može da odgovori potrebi da se javne nabavke zaštite od korupcije.

U fazama koje prethode postupku za odabir ponuđača, prilikom planiranja nabavki koje će biti sprovedene i visine sredstava koja će biti za to potrebna, potencijalni ponuđači mogu težiti da uz pomoć korupcije indukuju „potrebu naručilaca za određenim robama“. Celishodnost planiranih nabavki zato treba da bude predmet razmatranja internih kontrola revizorske institucije, kako bi se

ograničena budžetska sredstva iskoristila na najbolji način.

Kada je izvesno da je neka nabavka celishodna za naručioca, potrebno je da uslovi koje postavi pred potencijalne ponuđače budu takvi da odražavaju stvarne potrebe naručioca, a ne ono što bi ciljani ponuđač želeo da im proda. Otvoreno diskriminatorni uslovi se i sada mogu oboriti u postupku za zaštitu prava, ali sa postavljanjem uslova koji su naizgled legitimni, stvari ne stoje tako dobro. Kod postavljanja takvih uslova velika moć, koja nije pod adekvatnom kontrolom, leži u rukama firmi ili konsultanata koji učestvuju u sastavljanju dokumentacije za tender.

Zbog toga se mora obezbediti trostruka zaštita:

- u okviru organa koji vrše nabavke treba stvoriti mehanizam za planiranje na osnovu stvarnih potreba obavljanja funkcije, a plod takvog planiranja treba da bude:
- unutar pojedinih profesija i među firmama koje se pojavljuju kao konsultanti treba osmisliti i primeniti etička pravila, antikorupcijske i disciplinske mehanizme.
- inspekciski i istražni organi treba da imaju na raspolaganju odgovarajuća sredstva i da sprovode pravovremene provere kad god postoji sumnja u povezanost lica koja su učestvovala u istoj nabavci na strani naručioca i ponuđača.

Zloupotreba zakonskih mogućnosti kako bi nabavka bila sprovedena bez tendera (zbog hitnosti) i dalje nije onemogućena na efikasan način. Uprava za javne nabavke nema mehanizme za proveru zahteva kada daje mišljenja. Iako naručilac preuzima odgovornost za svoja lažna tvrđenja, postoji snažna potreba da se takve prevare u što većoj meri razotkriju, kroz provere koje bi obavili inspekcijiski organi.

Protiv međusobnih tajnih dogovora i sporazuma ponuđača kojima se stvara privid postojanja konkurencije i nanosi šteta naručiocima, mora se delovati tako da se poveća mogućnost otkrivanja i zapreti sankcijama koje će firme odvratiti od takvih

dogovora. U tom smislu veliku vrednost imaju informacije iznutra, bez kojih istražni organi nisu u mogućnosti da takve prevare otkriju. Osim toga, firme koje budu otkrivene u ovakvim prevarama moraju se suočiti sa dugoročnim posledicama, od kojih bi najdelotvornija bila dugoročna zabrana učestvovanja na javnim nabavkama.

Način izbora i položaj članova komisije za zaštitu mora biti takav da obezbeđuje najveći stepen stručnosti, politike nepristrasnosti i interesne nepovezanosti, kako sa onima koji nabavke sprovode, tako i sa onima koji se na odluke naručilaca žale. Takođe, odluke Komisije mogu imati smisla samo ako su pravovremene.

Kontrola izvršenja ugovora o javnim nabavkama je apsolutno nedovoljna. Najveće afere u vezi sa javnim nabavkama tokom proteklih godina bile su vezane za nezakonite promene vrednosti nabavke posle zaključenja ugovora i na taj način zaobilazno kršenje propisanog zakonskog postupka. Sam zakon o javnim nabavkama ne bavi se pitanjima sprovođenja ugovora o javnim nabavkama. Kontrola izvršenja ugovora o javnim nabavkama treba da bude stvar kojom će se baviti nadzorni organi u okviru samih naručilaca što uključuje i kontrolu kvaliteta i sve oblike interne finansijske kontrole. Pre unutrašnje, potrebno je da postoji i odgovarajuća spoljna kontrola trošenja budžetskih sredstava.

4. Uloga javnih nabavki u društvu

Praksa javnih nabavki donela je veliki prostor za zloupotrebe. To je činjenica jer se zna da su države najveći potrošači u svetu. Konkursi koji su raspisivani su formalni, jer se već unapred zna ko su pobednici iako nisu imali najbolju ponudu. Istraživanja su pokazala da je jedno preduzeće izlazilo sa tri ponude pod različitim imenima. Po dobijanju posla, sačinjavali su se aneksi ugovora koji su predstavljali pravno i ekonomsko pokriće za učinjene malverzacije. Praksa je pokazala da je cena na kraju bila i tri puta veća od dogovorene.

Koristi od dobro uređenog sistema javnih nabavki jesu:

- **Ušteta novca poreskih obveznika**, što znači više para za zadovoljenje drugih potreba (školstvo, zdravstvo, itd.), imajući u vidu da četvrtina javnih rashoda odlazi na nabavke, a da su moguće godišnje uštede i do 5%.
- **Podsticanje investicija**, jer transparentan i dobro uređen sistem snižava rizik i privlači strane firme i ulagače.
- **Podizanje konkurentnosti domaćih firmi**. Eliminisanje diskriminacije među ponuđačima, između ostalog, daje šansu većem broju domaćih firmi da zauzmu svoje mesto na ovom velikom segmentu tržišta i da time postanu atraktivni stranim partnerima i ulagačima.[3]

Poslove javnih nabavki vodi Republička uprava za javne nabavke. Zadatak Uprave za javne nabavke je da uspostavi sistem javnih nabavki koji će biti transparentan, efikasan i koji će imati ravnopravan tretman prema ponuđačima. Primena procedura javnih nabavki donosi državi i celom društvu velike uštede. Analize iz 2003.g. pokazuju da su uštede u Javnom preduzeću Kolubara u Lazarevcu na 28 tendera 839 000 dolara ili 17,5%, JP Telekom, na nabavci vozila 617 293 dolara ili 19,6%, MUP na uslugama osiguranja 430 500 dolara ili 26%, dok se uštede kod nabavki medicinskih aparata od strane Domova zdravlja kreću od 10 do 20%.[4]

Analize pokazuju da su zloupotrebe u ovoj oblasti i dalje prisutne. Zloupotrebe su prisutne u slučajevima dodeljivanja poslova unapred izabranim ponuđačima. Standardi kojima teže zemlje OECD-a, a koje i Srbija mora da sprovodi su:

- Da pravila za javne nabavke zahtevaju javna nadmetanja za sve glavne nabavke sa ograničenim brojem izuzetaka
- Da su pravila koja postoje dostupna javnosti
- Da se odluke o javnim nabavkama javno i objavljuju

- Da postoji procedura o javnim nabavkama za uvid u odluke o javnim nabavkama
- Da postoje pravila da se kompanije, za koje je dokazano da su podmićivale u procesu javnih nabavki, stave na crnu listu
- Da postoje pravila i procedure da se spreči nepotizam/konflikti interesa u javnim nabavkama
- Da se nadgledaju imovina, prihodi i životni stilovi zvaničnika zaduženih za javne nabavke.[5]

5. Zakon kao institucionalna osnova za suzbijanje korupcije u javnim nabavkama

Zakonom o javnim nabavkama uređuje se planiranje javnih nabavki, uslovi, način i postupak javnih nabavki, reguliše centralizacija javnih nabavki, uređuje javna nabavka u oblasti vodoprivrede, energetike, saobraćaja i poštanskih usluga i u oblasti odbrane i bezbednosti, određuje način evidentiranja podataka o javnim nabavkama, određuju poslovi, način rada i oblik organizovanja Uprave za javne nabavke i Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki; određuje način zaštite prava u postupcima javnih nabavki i drugim slučajevima u skladu sa zakonom; uređuju i druga pitanja od značaja za javne nabavke.

Nabavke na koje se zakon ne primenjuje jesu:

- Nabavke od lica ili organizacija koje se u smislu ovog zakona smatraju naručiocem i koje su nosioci isključivog prava na obavljanje delatnosti koja je predmet javne nabavke;
- Nabavke koje se sprovode, odnosno finansiraju a) po osnovu međunarodnih sporazuma koji se odnose na dobra, usluge ili radove namenjene zajedničkom korišćenju ili primene od strane država potpisnica; b) iz sredstava stranih kredita (zajmova) dobijenih od međunarodnih organizacija i međunarodnih finansijskih institucija, u skladu sa uslovima iz međunarodnog ugovora, odnosno

posebnim postupcima međunarodnih organizacija i finansijskih institucija;

- Radi obezbeđivanja osnovnih životnih uslova u slučajevima elementarnih nepogoda ili tehničko-tehnoloških nesreća čije posledice ugrožavaju živote ili zdravlje ljudi ili životnu sredinu, u skladu sa propisima u kojima se uređuje zaštita od ovih nepogoda;
- Nabavka čija je isključiva i neposredna namena obavljanje delatnosti elektronskih komunikacija i prodaja komunikacionih usluga u smislu zakona kojim se uređuju elektronske komunikacije, pod uslovima da drugi privredni subjekti pružaju te usluge na relevantnom tržištu;
- Nabavke dobara koja se, iz prethodnu saglasnost Vlade, nabavljaju od Republičke direkcije za robne rezerve;
- Nabavka dobara i usluga koje naručilac nabavlja radi dalje prodaje, radi prerade i prodaje, kao i radi pružanja usluga ili izvođenja radova na tržištu, pod uslovima da naručilac nema isključiva ili posebna prava preprodaje ili iznajmljivanja tih dobara, odnosno pružanja usluga ili izvođenja radova za koje će ta dobra i usluge koristiti;
- Nabavka dobara i usluga u vezi sa sigurnosnim bojama za izradu novčanica, identifikacionih dokumenata i akciznih markica;
- Nabavke usluga javnog beležnika
- Nabavke usluga centralne banke i nabavke finansijskih usluga u vezi sa prodajom, kupovinom ili prenosom hartija od vrednosti ili drugih finansijskih instrumenata;
- Kupovinu, razvoj, produkciju ili koprodukciju radio i televizijskog programa ili vremena za emitovanje programa;
- Nabavke usluga arbitraže i sporazumnog rešavanja sporova;
- Zasnivanje radnog odnosa i zaključivanje ugovora o obavljanju privremenih i povremenih poslova.

Na osnovu primljenog plana nabavki, Uprava za javne nabavke obavestiće naručioca ako utvrdi da za neku od nabavki nema uslova za

izuzeće od primene ovog zakona, a naručilac je dužan da Upravi za javne nabavke dostavi poseban izveštaj o sprovedenom postupku za te javne nabavke. [6]

Pojedini izrazi imaju sledeće značenje:

1) **Naručilac** je:

- Državni organ, organizacija, ustanova, ili drugi direktni ili indirektni korisnik budžetskih sredstava u smislu zakona kojim se uređuje budžetski sistem, kao i organizacija za obavezno socijalno osiguranje;
- Pravno lice osnovano od strane direktnog ili indirektnog korisnika budžetskih sredstava u cilju ostvarivanja opšteg (javnog) interesa, pri čemu više od polovine članova organa upravljanja čine predstavnici korisnika budžetskih sredstava ili u kome više od polovine glasova u organu upravljanja imaju predstavnici korisnika budžetskih sredstava;
- Javno preduzeće i preduzeće osnovano od strane javnog preduzeća u kojem direktni ili indirektni korisnik budžetskih sredstava, odnosno drugi naručilac, u smislu ovog Zakona, poseduje više od 50%, akcija, odnosno udela;
- Drugi oblik preduzeća, koje je preko upravljanja ili na drugi način povezano sa organima, organizacijama, odnosno pravnim licima iz začke 1.

2) **Javna nabavka** je pribavljanje dobara i usluga i uspostavljanje izvođenja radova od strane državnog organa, organizacije, ustanove ili drugih pravnih lica koji se u smislu Zakona, smatraju naručiocima, na način i pod uslovima propisanim Zakonom.

3) **Ugovor o javnoj nabavci** je ugovor zaključen u postupku predviđenom Zakonom u pismenoj formi između naručioca i isporučioća dobara, pružaoca usluga ili izvođača radova, koji za predmet ima nabavku dobara, pružanje usluga ili izvođenje radova.

4) **Ponudač** je domaće ili strano pravno ili fizičko lice koje ponudi isporuku dobara, pružanje usluga ili izvođenje radova.

5) **Otvoreni postupak** je postupak u kome svi zainteresovani mogu dati ponudu.[7]

6. Zaključak

Praćenje primene Zakona o javnim nabavkama u budućnosti moći će da se obavi mnogo uspešnije nego sada. Istina je da je veliki broj informacija učinjen javnim na osnovu samog zakona.

Iz svetskih iskustava, tj. “izveštaja o korupciji u svetu”, korupcija u javnim nabavkama je neman sa “stotinu lica”. Dosadašnja iskustva iz prakse javnih nabavki govore da postojeći pravni sistem i institucionalni okvir samo delimično može da odgovori potrebi da se javne nabavke zaštite od korupcije.

A Srbija je među retkim zemljama koje nemaju vrhovnu revizorsku instituciju. Takva kontrola neophodna je u kontroli, kako postupka javnih nabavki, tako i kontroli zaključenja ugovora.

Bibliografija

- [1] Kostić, S., *Organizacija prometa*, SV. I
- [2] Petković, V., Petković, Z., *Corruption in Serbia*, Faculty of Business Economics and Entrepreneurship, International Review (2012 No 3-4).
- [3] Jovanović, P., *Javne nabavke*, Vlada Republike Srbije, Uprava za javne nabavke, Agencija za unapređenje državne uprave, Beograd, januar, 2003.
- [4] Jovanović, P., *Politika*, 4. jun, 2003.god.
- [5] Đurić, Z., *Siva ekonomija i korupcija*, Ekonomski fakultet Priština – Zubin Potok, 2003. g, str. 93.
- [6] Zakon o javnim nabavkama, *Službeni glasnik Republike Srbije*, broj 124/2012, od 29.12.2012.
- [7] Đurić, Z., *Siva ekonomija i korupcija*, Ekonomski fakultet Priština – Zubin Potok, 2003. g, str. 135.

Istorija rada:

Rad primljen: 16.09.2013.

Prva revizija: 21.10.2013.

Druga revizija: 31.10.2013.

Prihvaćen: 03.11.2013.