РЕПУБЛИКА СРБИЈА

НАРОДНА СКУПШТИНА

Одбор за финансије, републички буџет

и контролу трошења јавних средстава

11 Број 06-2/229-15

26. мај 2015. године

Б е о г р а д

ЗАПИСНИК

50. СЕДНИЦЕ ОДБОРА ЗА ФИНАНСИЈЕ,

РЕПУБЛИЧКИ БУЏЕТ И КОНТРОЛУ ТРОШЕЊА ЈАВНИХ СРЕДСТАВА,

ОДРЖАНЕ 22. МАЈА 2015. ГОДИНЕ

Седница је почела у 11,05 часова.

Седницом је председавао Верољуб Арсић, председник Одбора.

Седници су присуствовали чланови Одбора: Душица Николић, Милош Тошанић, Драгољуб Зиндовић, Иван Јовановић, Момо Чолаковића, др Милорад Мијатовић и Жика Гојковић.

Седници су присуствовали заменици чланова Одбора: Соња Влаховић, заменик Радмила Костића и Зоран Бојанић, заменик Николе Јоловића.

Седници нису присуствовали чланови Одбора: Оливера Пешић, Војислав Вујић, Ђорђе Стојшић, Золтан Пек, нити њихови заменици.

Члан Одбора Дејан Раденковић приступио је седници у току разматрања прве тачке дневног реда.

На позив председника Одбора, седници су присуствовали: Саша Варинац, председник Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки, Ристивоје Ђокић, заменик председника и Александра Литричин, секретар Републичке комисије, Предраг Јовановић, директор Управе за јавне набавке, Данијела Бокан, помоћник директора и Далиборка Срећков, шеф Одсека за анализу система јавних набавки и међународну сарадњу, и Милан Танасковић, начелник Одељења за финансијско-материјалне послове у Управи за извршење кривичних санкција.

На предлог председника, Одбор је једногласно утврдио следећи

Д н е в н и р е д:

1. Разматрање Извештаја о раду Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки у периоду од 1. јула до 31. децембра 2014. године (број 02-879/15 од 31. марта 2015. године);

2. Разматрање Извештаја Управе за јавне набавке о спроведеном надзору над применом Закона о јавним набавкама у 2014. години (11 број 404-1310/15 од 11. маја 2015. године);

3. Разматрање Извештаја о спроведеној набавци у области одбране и безбедности у 2014. години наручиоца Министарства правде – Управе за извршење кривичних санкција (број 02-877/15 од 31. марта 2015. године).

**Прва тачка дневног реда:** Разматрање Извештаја о раду Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки у периоду од 1. јула до 31. децембра 2014. године

Саша Варинац, председник Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки, представио је члановима и заменицима чланова Одбора Извештај о раду Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавку за период од 1. јула до 31. децембра 2014. године.

У извештајном периоду Републичка комисија је одржала 216 седница и донела 1420 одлука, што је за 17% више одлука него у другој половини 2013. године. Од 1420 предмета, Комисија није поступила у законом предвиђеном року у 742 предмета формираних по захтевима за заштиту права, у 19 предмета формираних по жалбама на закључак наручиоца, у једном предмету формираном по предлогу за наставак активности, и у једном предмету формираном ради поступања по одлуци Управог суда. Разлози за непоступање републичке комисије по примљеним предметима у законским роковима могу се поделити у три групе: континуирано повећање прилива нових предмета формираних по захтевима за заштиту права; обим и сложеност предмета, што за директну последицу има да је потребан дужи временски период како би се сагледало релевантно чињенично стање, те донела правилна и законита одлука; одсуство једног члана Републичке комисије у дужем временском периоду услед коришћења породиљског одсуства што је створило проблеме приликом формирања састава већа која одлучују и повећало радну оптерећеност сваког од чланова појединачно, што је довело до ангажовања председника Републичке комисије у својству председника већа у великом броју предмета, иако он, према ЗЈН учествује у раду већа само онда када је одсутан члан већа.

Најчешће неправилности у поступцима јавних набавки које је Републичка комисија констатовала у извештајном периоду биле су: непоштовање одредби подзаконских аката приликом израде конкурсне документације; нејасна и непрецизна садржина конкурсне документације која не омогућава понуђачима да припреме прихватљиву понуду, односно не омогућава да буде искључена субјективност и произвољност у поступању наручиоца приликом спровођења стручне оцене понуда; дефинисање техничких спецификација у поступцима јавних набавки на начин који је дискриминаторског карактера и своди конкуренцију на ограничени круг потенцијалних понуђача или се пак дефинишу недовољно јасно и прецизно и на начин који онемогућава потенцијалне понуђаче да сачине одговарајуће понуде; сужавање конкуренције међу понуђачима тако што се одређују додатни услови за учешће који, по природи и обиму, нису прилагођени предмету јавне набавке или немају логичку везу са истим, као и одређивање већег броја доказа него што је потребно за доказивање испуњености додатних услова; неоправдано спровођење јавних набавки у преговарачком поступку, који представља најнетранспарентнију врсту поступка јавне набавке; и неправилно спроведена и необразложена стручна оцена понуда.

У извештајном периоду констатовано је и да код наручилаца постоји тенденција да врше измене конкурсне документације у периоду који уследи након што формално истекне рок у којем заинтересована лица могу да поднесу захтев за заштиту права са циљем да се оспори њена законитост, а пре него што истекне рок за подношење понуда, при чему вршење таквих измена није праћено одговарајућим продужењем рока за подношење понуда, што је иначе законска обавеза. У пракси је уочено и погрешно поступање како наручилаца тако и понуђача у вези примене одредбе члана 20. Закона о јавним набавкама чија је сврха постизање економичности и ефикасности у спровођењу поступака јавних набавки, односно постојање тенденције код понуђача да пролонгирају почетак тока рока за подношење захтева за заштиту права тако што не потврђују пријем одлуке о додели уговора оног дана када су је примили, већ неколико дана касније, да би потом потврду на околност да је одлука о додели уговора примљена електронским путем, третирали као да има идентичан процесни значај као и потписана повратница, као доказ о извршеном уручењу у случају када се одређени документ шаље путем препоручене поштанске пошиљке. Према доступним информацијама, Републичка комисија је у извештајном периоду констатовала и да наручиоци у одређеном броју случајева имају објективан проблем да изврше уручење донетих одлука о додели уговора свим понуђачима који су били учесници одређеног поступка јавне набавке, односно, поједини понуђачи одбијају њихов пријем, што се подједнако односи и на доставу која се врши класичним путем (путем препоручених поштанских пошиљки или курира), тако и на доставу која се врши електронским путем (када подносиоци захтева не врше потврду пријема одлуке о додели уговора, без које та врста доставе није, према одредбама Закона, уредна). Одбијање пријема одлуке о додели уговора представља ефикасан механизам опструкције поступка јавне набавке који у потпуности онемогућава наручиоца да приступи закључењу уговора јер све док и последњем учеснику поступка јавне набавке не буде уручена одлука о додели уговора, не може уопште да се процени када истиче рок за подношење захтева за заштиту права, који, када се поступак јавне набавке посматра као целина, фактички истиче протеком законског рока који се рачуна наредног дана од дана када је последњи од учесника прими одлуку о додели уговора.

У делу покретања прекршаних поступака, Републичка комисија је у извештајном периоду примила 36 предмета што са 31 предметом из претходног периода чини укупно 67 предмета у раду Републичке комисије. Од предмета примљених у извештајном периоду, прекршајни судови су Републичкој комисији доставили пет предмета у којима су се огласили стварно ненадлежним за поступање по поднетим захтевима за покретање прекршајног поступка. У три од ових предмета, у току је доношење решења ради изазивања сукоба надлежности између Републичке комисије и прекршајних судова и сачињавање захтева којим ће пред Уставним судом покренути поступке ради решавања сукоба надлежности.

Републичка комисија је предузела низ активности у циљу нужне реорганизације и јачања кадровских капацитета, на начин да исти буду прилагођени потребама које су произишле из новоустановљених надлежности ове комисије. Уз ангажовање свих расположивих капацитета, Републичка комисија је у извештајном периоду одржала укупно 460 седница. На нивоу једног месеца, просечно, сваки члан Републичке комисије је био ангажован у поступку припреме и израде 30 до 50 одлука, док је онај члан који председава већем, био ангажован и преко 100 до 150 одлука. Оваква динамика рада у извештајном периоду показала је да постоји очигледна преоптерећеност свих радних и временских капацитета и скоро немогућност (пре свега физичка) да се истовремено уз поступке заштите права у оквиру ове комисије истовремено воде и прекршајни поступци, који сами по себи подразумевају комплексну процедуру и чине неопходним да се ради поступања располаже потребним временом, најпре, ради припреме предмета, а потом и ради одлучивања.

Имајући у виду проблеме који постоје у раду са којима је председник Републичке комисије упознао чланове и заменике чланова Одбора, он је изнео одређене предлоге с тим у вези: неопходно је изменити одредбе Закона о јавним набавкама које се односе на број чланова Републичке комисије, те предвидети већи број чланова (најмање девет) и прописати могућност избора новог члана Републичке комисије до повратка оног члана који је у дужем периоду спречен за рад; потребно је реално сагледати садржину и начин вршења свих посебних овлашћења Републичке комисије која су јој Законом додељена, а све у сврху што ефикаснијег вршења основног овлашћења; потребно је размотрити да ли би питање почетка рока за подношење захтева за заштиту права након доношења одлука којима се окончава поступак јавне набавке требало уредити на другачији начин од садашњег, односно да се установи општа обавеза наручилаца да у свим врстама поступака јавних набавки ове одлуке у целини објављују на Порталу јавних набавки, те да се утврди да јединствени рок за подношење захтева за заштиту права за све учеснике поступка почиње да тече наредног дана од дана када су објављене на наведени начин; неопходно је детаљније регулисати процесна питања као и остала питања која су важна за успешну реализацију посебног овлашћења Републичке комисије - поништење уговора о јавној набавци и покретање поступка за утврђивање ништавости уговора о јавној набавци подношењем тужбе надлежном суду.

У извештајном периоду Републичка комисија је, између осталог, успоставила је систем за континуирано обавештавање субјеката у систему јавних набавки о правној пракси Републичке комисије, њеним одлукама и усвојеним начелним правним ставовима тако што је организована „мејлинг листа"; на интернет страници Републичке комисије је омогућила претрагу донетих одлука по критеријуму правног основа, чиме је заинтересованим лицима олакшано да у оквиру обимне правне праксе Републичке комисије идентификују уже целине које су од значаја за њихов рад, те је додатно повећана транспарентност рада овог органа; и отпочела је сарадњу са Правосудном академијом у вези са вршењем обуке за представнике полиције и тужилаштава у области јавних набавки, са планом да се активности у том смислу наставе и у наредном периоду.

У дискусији су учествовали: Верољуб Арсић, Дејан Раденковић, Иван Јовановић, Момо Чолаковић и Саша Варинац.

Током дискусије, договорено је да ће Републичка комисија доставити члановима Одбора комплетну документацију којом располаже у предмету јавне набавке - Испумпавање замуљене воде и муља на површинском копу ПД ПБ „Колубара“ д.о.о. – „Тамнава – Западно поље“, наручиоца ЈП „Електропривреда Србије“ и Привредног друштва Рударски басен „Колубара.

Пошто је Саша Варинац, председник Републичке комисије одговорио на сва поставњена питања, председник Одбора је закључио расправу и обавестио чланове Одбора, да ће на једној од наредних седница Одбора утврдити предлоге закључака поводом разматрања Извештаја о раду Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки за период од 1. јула до 31. децембра 2014. године, у складу са чланом 237. Пословника Народне скупштине.

**Друга тачка дневног реда:** Разматрање Извештаја Управе за јавне набавке о спроведеном надзору над применом Закона о јавним набавкама у 2014. години

Предраг Јовановић, директор Управе за јавне набавке, представио је члановима и заменицима чланова Одбора Извештај о спроведеном надзору над применом Закона о јавним набавкама за 2014. годину и упознао их са одређеним информацијама и подацима који се односе на доношење подзаконских аката из делогруга Управе израду Стратегије развоја јавних набавки у Србији и акционом плану који је Влада усвојила у октобру 2014. године.

У извештајном периоду Управа је вршича надзор над применом Закона о јавним набавкама на основу информација које је прикупљала из више извора: кварталних извештаја које наручиоци достављају Управи, софтвера за електронску евиденцију јавних набавки и софтвера за планирање јавних набавки који су постављени на интернет страници Управе, Портала за јавне набавке на коме се објављују огласи и остали документи и врши претрага јавних набавки по шифрама из Општег речника набавки, примљених захтева за мишљење о основаности примене преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда, извештаја о измени уговора који наручиоци достављају у случају измене цене и других битних елемената уговора, мишљења о тумачењу и примени одредаба Закона о јавним набавкама која је Управа дала поступајући по примљеним захтевима.

Извештаје о јавним набавкама спроведеним у 2014. години доставило је 4.933 наручилаца(број поднетих извештаја у односу на претходну годину је порастао за 51%). Већа дисциплина у извештавању резултат је активности Управе кроз примену механизама и овлашћења која су јој Законом о јавним набавкама стављена на располагање, укључујући и подношење прекршајних пријава против одговорних лица наручилаца због недостављања кварталних извештаја.

На основу појединачних, тромесечних извештаја наручилаца, Управа је у 2014. години припремила полугодишњи и годишњи извештај о јавним набавкама, који су достављени Влади и објављени на интернет страници Управе. Ови извештаји, поред анализе добијених података, садрже и предлоге општих и појединачних мера за унапређење јавних набавки. У погледу мишљења о основаности примене преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда, Управа је у извештајном периоду примила 4.338 дописа. Наручиоци су се најчешће обраћали захтевима за примену преговарачког поступка са тачно одређеним понуђачем, или због постојања разлога хитности, или су се преговарачки поступци односили на непредвиђене радове и услуге. Као разлоге за повећање броја захтева за примену преговарачког поступка у 2014. години Управа је означила катастрофалне поплаве и и неуспело спровођење централизованих набавки од стране РФЗО-а што је приморало здравствене установе да се обраћају Управи за спровођење преговарачког поступка „по хитности" како би обезбедиле редовно снабдевање. Са друге стране, упоредо са сузбијањем неконкурентног поступка, у извештајном периоду повећавала се заступљеност конкурентних поступака, а пре свега отвореног поступка, због чега је учешће отвореног поступка у извештајном периоду достигло 85%, што је значајно више него у претходним годинама.

У извештајном периоду Управа је примила 881 писани захтев за мишљење о тумачењу одредаба Закона, од којих је на 744 дат писани одговор. Такође, Управи је од стране наручилаца достављено укупно 15.013 привремених и годишњих планова набавки, измена и допуна планова набавки и извештаја о извршењу планова набавки, техничке исправке плана и остало. Број наручилаца који је доставио своје планове набавки за 2014. годину износи 4.975. Од укупног броја достављених докумената највише измена и допуна планова набавки забележено у области здравства и социјалне заштите (измене и допуне плана набавки се везују за ребаланс буџета, односно измену финансијског плана наручиоца, али и за одредбе Закона којима се намеће обавеза наручиоцу да води рачуна о оправданости сваке набавке коју планира и да процењена вредност набавке мора бити заснована на истраживању тржишта). У 86% случајева наручиоци су испоштовали законски рок и доставили планове набаваки за 2014. годину док је у погледу доставања измена и допуна плана набавки, законски рок испоштовало 75% наручилаца Целокупну базу података и докумената које су наручиоци доставили у вези са планирањем набавки за 2014. годину, Управа за јавне набавке је доставила Државној ревизорској институцији крајем 2014. године, на даљу надлежност.

Учешће набавки на које се Закон није примењивао повећале су учешће у укупној уговореној вредности са 18% (2013) на 30% (2014) из чега се може закључити да преко половине од укупне вредности изузетака (57%) чине уговори који су закључени по три основа предвиђена Законом: набавка енергије или горива за производњу енергије у области енергетике, искључиво право на обављање делатности која је предмет јавне набавке и набавке из средстава страних кредита добијених од међународних организација и међународних финансијских институција. Набавке на које се није примењивао Закон биле су најзаступљеније код јавних предузећа, јавних комуналних предузећа и локалних самоуправа. Јавна предузећа су чак 81% ових набавки спровела по четири основа: где је искључива и непосредна намена обављање делатности електронских комуникација и продаја електронских комуникационих услуга у смислу закона којим се уређују електронске комуникације, под условом да други привредни субјекти пружају те услуге на релевантном тржишту, код финансирања из средстава страних кредита (зајмова) добијених од међународних организација и међународних финансијских институција у складу са условима из међународног уговора, односно посебним поступцима међународних организација и финансијских институција, када наручилац набавља енергију или гориво за производњу енергије, и када група друштава (привредна друштва) врши набавку од члана групе друштава искључиво за потребе обављања делатности водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга.

У извештајном периоду учињен је значајан помак у погледу јачања дисциплине у примени ЗЈН од стране наручилаца: За 51% је већи број достављених извештаја о јавним набавкама од стране наручиоца у односу на 2013. годину. До промене ове тенденције дошло је услед преласка вршења надзора над применом Закона на Управу за јавне набавке која је применила механизме и овлашћења која су јој стављена на располагање, укључујући и подношење прекршајних пријава против одговорних лица наручилаца због недостављања кварталних извештаја. Значајни помаци учињени су и у делу јачања транспарентности, и то пре свега кроз сузбијање примене нетранспарентног и неконкурентног преговарачког поступка без објављивања јавног позива (износи свега 5% колики је просек у земљама ЕУ).

У процесу преговарања са Европском унијом, Управа је заједно са колегама из Републичке комисије за заштиту права, Министарства финансија, Државном ревизорском институцијом и бројним ресорним министарствима, урадила добар билатерални скриниг и Србија је добила позив за припрему преговарачке позиције за Поглавље 5. Досадашњи ток преговора је вођен са успехом и нема значајних отворених питања, односно мерила (benchmarks) које би било потребно испунити као предуслов за наставак преговарачког процеса.

У дискусији су учествовали: Верољуб Арсић, Иван Јовановић, Дејан Раденковић, Милорад Мијатовић, Предраг Јовановић и Далиборка Срећков.

Током дискусије, између осталог, постављено је питање у вези израде плана за борбу против корупције у јавним набавкама што била законска обавеза Управе за јавне набавке. Представници Управе су обавестили чланове и заменике чланова Одбора да је Управа, у сарадњи са Агенцијом за борбу против корупције припремила Предлог уредбе о утврђивању плана за борбу против корупције у јавним набавкама, који је крајем 2013. године био достављен Генералном секретаријату Владе на даље поступање. У међувремену, предлог овог документа враћен је Управи због потребе да се на исти изјасне надлежни органи. Након добијања потребних мишљења, Управа је у априлу 2014. године поново доставила Предлог уредбе Генералном секретаријату Владе, ради доношења. Међутим, 17. априла 2014. године, када је Влада требала да усвоји ову уредбу, иста је била скинута са дневног реда седнице Владе уз образложење да не треба да постоји посебан секторски план за борбу против корупције, с обзиром да постоји Национална стратегија за борбу против корупције и да су јавне набавке једна од области приоритетног деловања Стрегије. Управа се због наведеног обратила Министарству правде за даље поступање у овој ствари с обзиром да је доношење овог документа предуслов да наручиоци који имају набавке чија је процењена вредност преко једне милијарде динара, донесу своје интерне планове за спречавање корупције. Након упознавања са информацијом у вези доношења предметног документа, чланови и заменици чланова Одбора су позвали представнике Управе да о сваком проблему на који наиђу у свом раду, обавезно о томе обавесте Одбор ради предузимања потребних корака.

Током дискусије, договорено је да Управа у што краћем року достави Одбору извештај о извршењу и изменама уговора закљученим у 2014. години, а које су наручиоци били у обавези да доставе Управи за јавне набавке и Државној ревизорској институцији.

На предог председника, Одбор је једногласно прихватио Извештај Управе за јавне набавке о спроведеном надзору над применом Закона о јавним набавама у 2014. години.

**Трећа тачка дневног реда:** Разматрање Извештаја о спроведеној набавци у области одбране и безбедности у 2014. години наручиоца Министарства правде – Управе за извршење кривичних санкција

Милан Танасковић, начелник Одељења за финансијко-материјалне послове у Управи за извршење кривичних санкција, упознао је чланове и заменике чланова Одбора са јавној набавци у области одбране и безбедности коју је спровело Министарство правде – Управа за извршење кривичних санкција у 2014. години, на основу Закључка Владе од 14. фебруара 2014. године. Предметном набавком Управа за извршење кривичних санкција је набавила опрему за извршење казне затвора уз примену мере електронског надзора и услугу одржавања система техничке подршке за потребе система за примену електронског надзора.

Поводом ове тачке дневног реда дискусије није било.

На предлог председника, Одбор је већином гласова прихватио Извештај о спроведеној набавци у области одбране и безбедности у 2014. години наручиоца Министарства правде – Управе за извршење кривичних санкција.

\* \*

\*

У наставку седнице, председник Одбора је обавестио чланове и заменике чланова Одбора о активностима Одбора које су планиране у наредном периоду:

- Студијска посета Главној служби за ревизију јавног сектора Републике Српске и партнерским одборима Народне скупштине Републике Српске. Планирано је да ова посета буде организована у периоду 4. - 5. јун а све трошкове у вези организације сноси Државна ревизорска институција. С тим у вези, позвао је заинтересоване чланове и заменике чланова Одбора да о свом учешћу у овој активности обавесте службу Одбора до 26. маја 2015. године;

- Позив председника Државне ревизорске институције за учешће чланова и заменика чланова Одбора на радионици за медије коју организује Државна ревизорска институција. Планирано је да радионица одржана у периоду 2. - 3. јул2015. године ван Београда а све трошкове у везио рганизације сноси Државна ревизорска институција. С тим у вези, позвао је заинтересоване чланове и заменике чланова Одбора да о свом учешћу у овој активности обавесте службу Одбора до 5. јуна 2015. године;

\* \*

\*

Седница је завршена у 13,05 часова.

Седница је тонски снимана.

СЕКРЕТАР ПРЕДСЕДНИК

Александра Шашо Верољуб Арсић, с.р.