

ISTRAŽIVANJE STANJA U POSTUPCIMA JAVNIH NABAVKI U REPUBLICI SRBIJI
THE SURVEY OF THE SITUATION IN PUBLIC PROCUREMENT PROCEDURES IN
THE REPUBLIC OF SERBIAVladimir Živković, *Fakultet tehničkih nauka, Novi Sad***Oblast – INDUSTRIJSKI MENADŽMENT**

Kratak sadržaj – U ovom radu urađena je analiza stanja u postupcima javnih nabavki, kako kroz teorijske postavke, tako i kroz sprovedeno istraživanje. Urađeno istraživanje će dati odgovor na sledeća pitanja: na koji način korupcija utiče na sistem javnih nabavki, da li postoje diskriminatorni uslovi u javnim nabavkama, kao i to da li postoji uticaj visine novčanih primanja (na mesečnom nivou) na stavove o korupciji u javnim nabavkama.

Ključne reči: javne nabavke, postupci, kriterijumi

Abstract – This master's thesis analyzes the situation in public procurement procedures, both through theoretical settings and through the conducted research. The conducted research will answer the following questions: How does corruption affect the public procurement system, whether there are discriminatory conditions in public procurement, and whether there is an impact of the amount of monetary receipts (monthly) on attitudes on corruption in public procurement.

Key words: public procurement, procedures, procedure, criteria

1. UVOD

Sistem javnih nabavki u Srbiji je relativno nova pojava. Značajan obim javne potrošnje vrši se preko sistema javnih nabavki. Korupcija je fenomen na čiju pojavu utiču mnogi faktori društvene, ekonomske, političke, kulturne i obrazovne strukture. Država se štiti pred štetnim posledicama koje su moguće pri javnim nabavkama kroz implementaciju odgovarajućih zakona i podzakonskih akata [1]. Samo funkcionalan sistem javnih nabavki je dobar sistem. Ključni principi od kojih zavisi efikasnost javnih nabavki su: ekonomičnost i efikasnost upotrebe javnih sredstava, obezbeđivanje konkurencije, transparentnost i ravnopravnost [2]. Primenom adekvatnih postupaka javnih nabavki i konkurencijom značajno se umanjuje cena. Rezultat toga je da poboljšava ekonomski razvoj, stvaraju novi uslovi i bolja konkurentnost.

2. JAVNE NABAVKE

„Javna nabavka predstavlja pribavljanje dobara, usluga ili radova od strane naručioca na način i pod uslovima između naručioca i ponuđača. Ugovor za predmet ima nabavku dobara, pružanje usluga ili izvođenja radova.

NAPOMENA:

Ovaj rad proistekao je iz master rada čiji mentor je bila dr Danijela Gračanin, docent

Ugovor o javnoj nabavci određen je kao teretni ugovor“ [3]. Bitni elementi koji se mogu izdvojiti iz zakonskih definicija pojma javne nabavke i ugovora o javnoj nabavci su:

- pribavljanje i sticanje prava nad predmetom javne nabavke.
- Predmeti javne nabavke koji se pribavljaju su dobra, usluge i radovi.
- Pribavljanje predmeta javne nabavke obavezno se sprovodi u skladu sa sprovedenim postupkom javne nabavke.

Javna nabavka predstavlja svaku nabavku naručioca koja je u skladu sa odredbama zakona o javnim nabavkama ili u skladu sa nekim drugim propisima.

2.1. Predmet javne nabavke

Predmet javne nabavke „shodno odredbama zakona o javnim nabavkama, jeste isporuka dobara, pružanje usluga ili izvođenje radova. Predmet javne nabavke mogu biti sva dobra, usluge ili radovi koji nisu izuzeti shodno odredbama zakona o javnim nabavkama“ [3].

„Načela javne nabavke su osnovna pravila za regulisanje javnih nabavki i usmeravaju postupanje naručioca prilikom sprovođenja postupka javnih nabavki i trošenja javnih sredstava“ [3].

2.2. Načela javnih nabavki

Zakonom o javnim nabavkama propisana su sledeća načela:

- 1) „načelo efikasnosti i ekonomičnosti – predstavlja početno načelo, gde je pri kupovini i trošenju budžetskih sredstava neophodno ostvariti najveću vrednost za novac,
- 2) načelo obezbeđivanja konkurencije – konkurencijom se ostvaruje najbolji odnos cene i kvaliteta ponuđenih dobara koji se ostvaruje širinom ponude.
- 3) načelo transparentnosti postupka javne nabavke – ostvaruje se pre svega kroz propisivanje obaveze objavljivanja oglasa o javnim nabavkama na Portalu javnih nabavki i internet stranici naručioca“ [3].
- 4) načelo jednakosti ponuđača – „naručilac je dužan da u svim fazama postupka javne nabavke obezbedi jednak položaj svim ponuđačima“ [4].
- 5) načelo zaštite životne sredine i obezbeđivanja energetske efikasnosti – „naručilac je dužan da nabavlja dobra, usluge i radove koji ne zagađuju,

odnosno koji minimalno utiču na životnu sredinu“ [4].

3. KORUPCIJA U JAVNIM NABAVKAMA

„Korupcija u javnim nabavkama isisava ionako nedovoljna sredstva iz javnih izvora, što rezultira nekvalitetnim javnim radovima i podrića poverenje građana i preduzeća u državu“ [5]. U Srbiji se za potrebe javnih nabavki potroši oko 3.000.000.000 EUR. Zaključak je da u ovoj oblasti može doći do povećanih koruptivnih radnji zarad ostvarenja ličnih ciljeva.

2.1. Sprečavanje korupcije

Korupcija je moguća u svim fazama javne nabavke od plana javne nabavke, pripreme javne nabavke, postupku javne nabavke i nakon zaključenja ugovora javne nabavke. Kako bi se ovo sprečilo u zakonu o javnim nabavkama propisane su opšte mere o sprečavanju korupcije. Naručilac je obavezan da preduzme sve potrebne mere kako ne bi došlo do korupcije u javnim nabavkama.

2.1. Sukob interesa

Na osnovu člana 29. zakona o javnim nabavkama predviđeno je u kojim slučajevima se javlja sukob interesa, odnosno koji odnosi između naručioca i dobavljača predstavljaju sukob interesa. To su sledeći slučajevi:

- „ako predstavnik naručioca ili sa njim povezano lice učestvuje u upravljanju ponuđača,
- ako predstavnik naručioca ili sa njim povezano lice poseduje više od 1% udela,
- ako je predstavnik naručioca ili sa njim povezano lice zaposleno ili radno angažovano kod ponuđača ili sa njime poslovno povezano“ [4].

4. ISTRAŽIVANJE KORUPCIJE U JAVNIM NABAVKAMA

4.1. Metodologija

Predmet istraživanja bio je da se istraži stanje u oblasti javnih nabavki.

Cilj istraživanja je ispitivanje stavova anketiranih lica na trenutno stanje u oblasti javnih nabavki.

Hipoteze:

H₀: Korupcija i diskriminatorni uslovi postoje u sistemu javnih nabavki u preduzećima na teritoriji grada Novog Sada.

H₁: Nejasna je sadržina konkursne dokumentacije javnih nabavki.

H₂: Postoje diskriminatorni uslovi za ponuđača javnih nabavki.

H₃: Postoje diskriminatorne tehničke specifikacije javnih nabavki.

H₄: Postoji uticaj visine novčanih primanja (na mesečnom nivou) na stavove o korupciji u javnim nabavkama.

U istraživanju je uključeno 40 nezaposlenih i zaposlenih lica na teritoriji grada Novog Sada. Anonimni upitnik, koju se koristi kao instrument putem kojeg su sakupljeni potrebne informacije, se sastoji se od 12 pitanja:

- prvih pet pitanja nam pruža opšte podatke o ispitaniku (nezavisne varijable),
- šesto pitanje je lični stav o korupciji (nezavisna varijabla),
- sedmo pitanje (zavisna varijabla) - stav/stavovi anketirani lica prema tvrdnjama vezanim za korupciju u javnim nabavkama.
- 8 – 12 pitanje - pitanja vezana za korupciju i kako se treba boriti protiv korupcije u javnim nabavkama (nezavisne varijable).

Radi obrade rezultata korišćen je računarski program IBM SPSS Statistics Professional 21.

5. REZULTATI I DISKUSIJA

Opšti podaci ispitanika su dati u tabeli 1.

Tabela 1. Opšti podaci ispitanika

Pol	
muški	55,9%
ženski	44,1%
Godine starosti	
od 18. - 32. god.	76,5%
od 33. - 48. god.	20,6%
od 48 i više godina	2,9%
Nivo stručne spreme	
Osnovna škola	11,8%
Srednja škola	55,9%
Visoka, viša škola i fakultet	26,5%
Specijalizacija/master/doktorat	5,9%
Visina prihoda na mesečnom nivou	
manje od 200 €	5,9%
od 200 - 300 €	50,0%
od 300 - 500 €	23,5%
od 500 i više €	20,6%
Šta je po vama korupcija (slika 1)	
zloupotreba službenog položaja	29,4%
korišćenje javne funkcije radi lične dobiti	23,5%
davanje i primanje mita	17,6%
nezakonito dolaženje do cilja	8,8%
davanje para za nešto što nam inače pripada	8,8%
stavljanje ličnog interesa ispred profesionalnog	5,9%
ne znam	2,9%
ostalo	2,9%

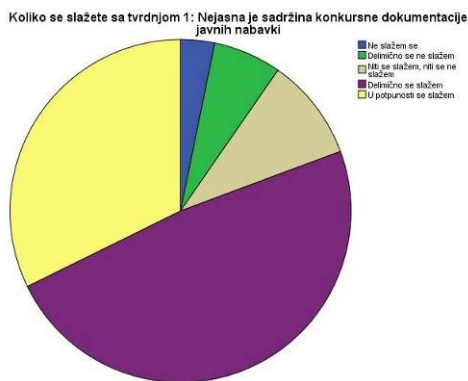


Slika 1. Šta je po vama korupcija?

Nejasna je sadržina konkursne dokumentacije javnih nabavki

Prva posebna hipoteza je potvrđena. Čak 80,7% se slaže (delimično i potpuno) sa tvrdnjom da je nejasna

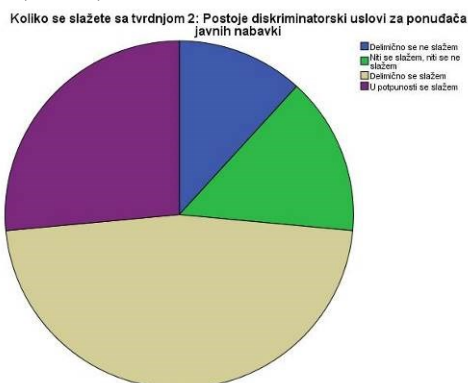
sadržina konkursne dokumentacije javnih nabavki (slika 2).



Slika 2. Nejasna je sadržina konkursne dokumentacije javnih nabavki

Postoje diskriminatorski uslovi za ponuđača javnih nabavki

Druga posebna hipoteza potvrđena, jer se velika većina (čak 73,6%) slaže (delimično i potpuno) sa tvrdnjom da postoje diskriminatorski uslovi za ponuđača javnih nabavki (slika 3).



Slika 3. Postoje diskriminatorski uslovi za ponuđača javnih nabavki

Postoje diskriminatorske tehničke specifikacije javnih nabavki

Treća posebna hipoteza potvrđena. Više od jedne polovine anketiranih lica (58,9%), slaže se (delimično i potpuno) sa tvrdnjom da postoje diskriminatorske tehničke specifikacije javnih nabavki (slika 4).

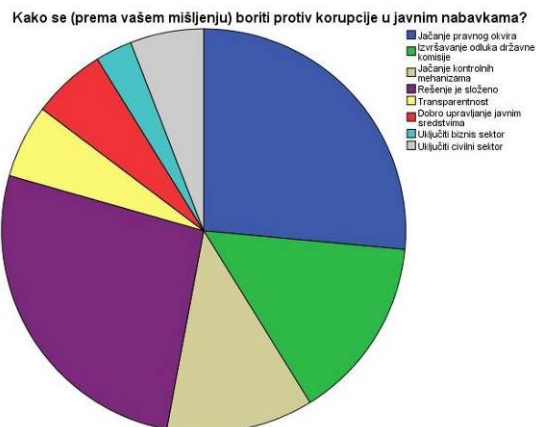


Slika 4. Postoje diskriminatorske tehničke specifikacije javnih nabavki

Kako se boriti protiv korupcije u javnim nabavkama

Sa slike 5 vide se stavovi anketiranih lica na pitanje kako se boriti protiv korupcije u javnim nabavkama:

- Jačanjem pravnog okvira, i rešenje je složeno (ovako misli po 26,5% anketiranih lica). Prva mera za borbu protiv korupcije je primena zakona i podzakonskih akata. Tako će se svi postupci javne nabavke odvijati po jasno definisanim pravilima, i na transparentan način.
- Izvršavanjem odluka državne komisije (14,7%). Neophodno je poboljšati i unaprediti kontrolu izvršenja odluka Komisije za javne nabavke kako bi se omogućila pravna sigurnost u postupcima.
- Jačanjem kontrolnih mehanizama (11,8%). Kontrolni mehanizmi treba da se razviju, i to:
 - prevencijom kroz transparentnost postupka javnih nabavki i rada institucija koje se finansiraju iz budžeta, i
 - edukacijom svih subjekata uključenih u postupke javnih nabavki, u cilju sprečavanja korupcije u sistemu.
- Transparentnošću, odnosno dobrim upravljanjem javnim sredstvima (po 5,9% anketiranih misli ovako);
- Uključiti civilni sektor (5,9%); i uključiti biznis sektor (2,9%).



Slika 5. Kako se boriti protiv korupcije u javnim nabavkama

Uticaj visine novčanih primanja na stavove o korupciji u javnim nabavkama

Ne postoji statistička značajnost povezanosti visine novčanih primanja (na mesečnom nivou) na stavove o korupciji u javnim nabavkama (tabela 2).

Tabela 2. Jednparameterska Anova

Tvrdnje	Sig. (p)
Nejasna je sadržina konkursne dokumentacije javnih nabavki	0,847
Postoje diskriminatorski uslovi za ponuđača javnih nabavki	0,755
Postoje diskriminatorske tehničke specifikacije javnih nabavki	0,707
Velik je nivo korupcije u javnim nabavkama	0,993
Korupcija je prisutna u dodeljivanju ugovora u javnim nabavkama	0,753
Korupcija je izražena u mojoj službi	0,900
Korupcija je izražena u drugim službama	0,905

Četvrta (posebna) hipoteza nije potvrđena. U zadnjoj koloni Sig. (p) za svih 7 tvrdnji posebno (tabela 2), je uvek veća od 0,05. Da bi bilo statistički značajno vrednost Sig. (p) trebala bi da bude tačno 0,05 ili manje.

6. PREDLOZI MERA ZA UNAPREĐENJE

Postoji više faza koje nose rizike od korupcije, ovo su neke od njih:

- 1) Veliki projekti – kod njih je opasnost od korupcije veća jer je reč o većim vrednostima, veći je broj učesnika koji ostvaruju svoje interese i veći je broj „prilika“ za korupciju koje se pružaju.
- 2) U fazi u kojoj se angažuju eksperti da daju ocenu opravdanosti projekta velika je šansa za zloupotrebe. Da bi se sprečile ovakve pojave, neophodno je da se ceo postupak izbora konsultantske kuće učini javnim.
- 3) Potencijalni ponuđači su takođe zainteresovani da putem podmićivanja sebi obezbede posao. Način borbe protiv ove prakse je otvoreni postupak javne nabavke na kome mogu učestvovati svi koji zadovoljavaju propisane uslove.
- 4) Faza realizacije projekta takođe sadrži brojne mogućnosti zloupotrebe. Pobjednik u nadmetanju pokušava da nadoknadi troškove podmićivanja ili da poveća zaradu smanjenu po osnovu toga što je morao da ponudi najnižu cenu kako bi pobedio u nadmetanju. Rešenje ovog problema je angažovanje različitih inspekcija, odnosno inspekcija različitih nivoa ovlašćenja ili angažovanje nezavisnog nadzornog organa.
- 5) Poslednja faza u kojoj se zloupotreba može odvijati je faza putem izmene ugovora tokom implementacije projekta i povećanje prvobitno ugovorenih troškova. Rešenje ovog slučaja je u tome da se uvede kontrola na više nivoa odgovornosti pojačano time da ukoliko vrednost povećanja pređe određeni procenat od ugovorene vrednosti tenderska komisija (ili neko drugo nadležno telo) mora da se sastane i razmotri opravdanost tih promena.

Izmene uslova osnovnog ugovora stvaraju ogroman prostor za korupciju i moraju biti kontrolisane i odobrene od strane Uprave za javne nabavke.

U Srbiji, jedan od glavnih problema, kada je reč o sistemu i postupcima javnih nabavki, je nedostatak odgovornosti za kršenje Zakona o javnim nabavkama. Ovde je potrebno uraditi institucionalni i zakonodavni okvir, i u praksi poštovati donešene zakone i pravila [1].

7. ZAKLJUČAK

U Srbiji je evidentan visok nivo korupcije. Kako su za postupke javnih nabavki predviđena velika finansijska sredstva, u sistemu javnih nabavki postoji povećana mogućnost koruptivnih radnji. Borbu protiv korupcije u sistemu javnih nabavki treba shvatiti kao cilj koji je sam po sebi vredan.

U sprovedenom istraživanju zaključci su sledeći:

- nejasna je sadržina konkursne dokumentacije javnih nabavki (80,7%),
- postoje diskriminatorni uslovi za ponuđača javnih nabavki (73,6%). ,
- postoje diskriminatorne tehničke specifikacije javnih nabavki (58,9%),
- ne postoji statistička značajnost uticaja visine novčanih primanja (na mesečnom nivou) na stavove (anketiranih lica) o korupciji u javnim nabavkama.
- protiv korupcije u javnim nabavkama se treba boriti jačanjem pravnog okvira (kroz primenu zakona i podzakonskih akata i dalja nadogradnja pravnog okvira), izvršavanjem odluka državne komisije i jačanjem kontrolnih mehanizama.

8. LITERATURA

- [1] J. Bojović „Javne nabavke: Analiza sistema javnih nabavki sa posebnim osvrtom na korupciju“, Podgorica, Ekonomski fakultet, 2001.
- [2] P. Jovanović „Anatomija korupcije“, Beograd, Transparency International Serbia, 2011.
- [3] M. Maletić i sar. „Priručnik za obuku i polaganje ispita za sticanje sertifikata za službenika za javne nabavke“, Beograd, Uprava za javne nabavke Republike Srbije, 2015.
- [4] Zakon o javnim nabavkama („Službeni glasnik RS“, broj 124/12)
- [5] S. Varinac i I. Ninić „Korupcijska mapa sistema javnih nabavki u Republici Srbiji“, Beograd, Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju, 2014.