

Ovaj projekt finansira
Evropska unija.



**#EY
ZA TEBE**

PREDLOG PRAKTIČNE POLITIKE

Konvent za Poglavlje 5. - Javne nabavke NAČELO ŽIVOTNE SREDINE U JAVNIM NABAVKAMA NA LOKALNOM NIVOU

Užički centar za ljudska prava i demokratiju



NACIONALNA
KOALICIJA ZA
DECENTRALIZACIJU



SAŽETAK

Novim Zakonom o javnim nabavkama („Službeni glasnik Republike Srbije“, broj 91/2019) Republika Srbija je normativno u značajnoj meri uskladila svoje propise sa Pravnim tekovima Evropske unije u oblasti javnih nabavki. Na žalosti, kao i u mnogim drugim oblastima primena Zakona je pokazala brojne slabosti, a to se naročito primećuje u javnim nabavkama sa ekološkim kriterijumima, tzv. „Zelene“ javne nabavke. „Zelene“ javne nabavke predstavljaju klasičnu kupovinu dobara, usluga ili radova uz dodati ekološki odnosno održivi element, gde naručilac zahteva najbolje iskorišćenje predmeta javne nabavke tokom njegovog životnog ciklusa i pri tom uzima u obzir i njegov uticaj na životnu sredinu. Prema definiciji Evropske komisije, „zelene“ javne nabavke predstavljaju proces u kojem naručioci kupuju takva dobra, usluge i radove koji imaju manji negativni uticaj na životnu sredinu u celokupnom životnom ciklusu u odnosu na dobra i usluge koje bismo inače kupili, a koji imaju iste funkcije.

Kako bi se utvrdilo trenutno stanje u ovoj oblasti, Užički centar za ljudska prava je sproveo monitoring u postupcima javnih nabavki sa fokusom na javne nabavke u kojima su se koristili ekološki kriterijumi u okviru tehničkih specifikacija, kriterijuma za dodelu ugovora ili posebnih uslova za izvršenje ugovora u 2022. godini. Postupkom monitoringa obuhvaćeno je 17 lokalnih samouprava u kojima je sprovedeno 1097 javnih nabavki, a u svega 23 javne nabavke su korišćeni kriterijumi zaštite životne sredine.

Istraživanje je pokazalo da je velika slabost Zakona o javnim nabavkama što nije propisao obavezu naručioca da primenjuje druge kriterijume osim cene u određenim predmetima nabavke, jer taj nedostatak značajno utiče na primenu načela zaštite životne sredine u postupcima javnih nabavki.

Uvod

Srbija je zemlja gde su institucije države veliki kupci dobara, radova i usluga, tako da je veoma važno da se sistem javnih nabavki konstantno usavršava, kako bi ga učinili što transparentnijim i efikasnijim. To je naročito značajno s obzirom na učešće javnih nabavki u BDP-u, koje, po poslednjem izveštaju EU za Srbiju iznosi 8,9% u 2021. godini, što je značajno povećanje u odnosu na 2020. godinu kada je iznosilo 6,8%. Istovremeno, tržište javnih nabavki je značajno poraslo za 48% u pogledu ukupne vrednosti ugovora sa 3,2 milijarde evra u 2020. na 4,75 milijardi evra u 2021.

Potpisivanjem Sofijske deklaracije o Zelenoj agendi za Zapadni Balkan, zemlje regiona obavezale su se na niz konkretnih akcija gde se posebno izdvaja davanje prioriteta energetske efikasnosti i njeno poboljšanje u svim sektorima. Iz tih razloga posebno se nameće potreba za uvažavanjem tzv. „ekoloških kriterijuma“ prilikom sprovođenja postupaka javnih nabavki. U skladu sa tim, ustanovljen je termin „zelene javne nabavke“ za one nabavke kod kojih se prilikom sprovođenja zakonom propisanog postupka nabavke, uz primenu utvrđenih kriterijuma, obezbeđuje održivi razvoj i efikasnije i ekonomičnije korišćenje prirodnih resursa. Pod zelenim javnim nabavkama se smatra

„nabavka dobara, usluga i radova sa smanjenim uticajem na životnu sredinu kroz njihov životni ciklus u poređenju sa dobrima, radovima i uslugama s istom primarnom funkcijom koji bi inače bili nabavljeni.“ Zelene javne nabavke su jedan od instrumenata koji može značajno da doprinese ostvarivanju održivog razvoja Republike Srbije kroz efikasnije korišćenje prirodnih resursa, podsticanje inovacija i poslovanja po principima cirkularne ekonomije. Obaveza unapređenja zaštite životne sredine u postupcima javnih nabavki nameće se i iz međunarodnih obaveza koje je preuzela Republika Srbija, i to pre svega, u postupku pristupanja Evropskoj uniji. Republika Srbija se obavezala da u okviru Poglavlja 5. Javne nabavke promoviše i zelene javne nabavke kao deo održivih javnih nabavki. Prema normativnim aktima Evropske unije koji regulišu oblast javnih nabavki, predviđena je mogućnost da svaka zemlja članica svojim nacionalnim akcionim planom odredi u kom će stepenu uključiti kriterijume za zelene javne nabavke u postupke javnih nabavki. Iako nacionalni akcioni planovi nisu pravno obavezujući, njima se daje „politički podsticaj procesu implementacije i podizanja svesti o zelenim javnim nabavkama“.

Koristeći mogućnost da biraju dobra, usluge i radove sa smanjenim uticajem na životnu sredinu, naručiocu mogu dati važan doprinos ciljevima održivosti. Zelene javne nabavke mogu biti glavni pokretač inovacija, pružajući industriji realne podsticaje za razvoj zelenih proizvoda i usluga. Zelene javne nabavke takođe mogu da obezbede finansijsku uštedu za korisnike javnih sredstava – naročito ako se uzmu u obzir troškovi celokupnog životnog ciklusa ugovora, a ne samo početna, kupovna cena.

Zakonodavni okvir

Zakon koji reguliše oblast javnih nabavki u Republici Srbiji je Zakon o javnim nabavkama („Službeni glasnik Republike Srbije“, broj 91/2019) i on uređuje pravila postupaka javnih nabavki koje sprovode naručiocu ili drugi subjekti radi zaključenja ugovora o javnoj nabavci dobara, usluga ili radova, okvirnog sporazuma, kao i sprovođenja konkursa za dizajn.

Zakon o javnim nabavkama (u daljem tekstu: ZJN) nije propisao načelo zaštite životne sredine kao posebno načelo, već je u okviru opštih odredbi članom 5. propisano da su privredni subjekti dužni da u izvršavanju ugovora o javnoj nabavci poštuju obaveze u oblasti zaštite životne sredine, socijalnog i radnog prava, kao i obaveze iz kolektivnih ugovora, odnosno odredbe međunarodnog prava vezanog za zaštitu životne sredine, socijalno i radno pravo. U istom članu propisano je da je spisak međunarodnih konvencija u oblasti socijalnog i radnog prava i konvencija o zaštiti životne sredine naveden u Prilogu 8. Zakona.

Međunarodne konvencije u oblasti zaštite životne sredine na koje se poziva Zakon o javnim nabavkama su:

- Bečka konvencija o zaštiti ozonskog omotača sa priložima I i II ("Službeni list SFRJ" - Međunarodni ugovori, broj 1/90);
- Montrealski protokol o supstancama koje oštećuju ozonski omotač ("Službeni list SFRJ - Međunarodni ugovori", broj 16/90 i "Službeni list Srbije i Crne Gore - Međunarodni ugovori", broj 24/04);

- Bazelska konvencija o kontroli prekograničnog kretanja opasnih otpada i njihovom odlaganju (Bazelska konvencija) - ("Službeni list SRJ - Međunarodni ugovori", broj 2/99);
- Stokholmska konvencija o dugotrajnim organskim zagađujućim supstancama (Stokholmska POP konvencija) - ("Službeni glasnik RS - Međunarodni ugovori", broj 42/09)
- Roterdamska konvencija o postupku davanja saglasnosti na osnovu prethodnog obaveštenja za određene opasne hemikalije i pesticide u međunarodnoj trgovini sa izmenama

ZJN ne propisuje posebne dokaze u pogledu zaštite životne sredine, odnosno ne zahteva da ponuđači ili kandidati pri sastavljanju svojih ponuda izričito navedu da su poštovali sve važeće propise u oblasti zaštite životne sredine. Član 98. stav 3. ZJN predviđa da „tehničke specifikacije u slučaju ugovora o javnoj nabavci dobara ili usluga podrazumevaju određivanje traženih karakteristika dobara ili usluga kao što su nivo uticaja na životnu sredinu i klimatske promene.“ S tim u vezi, naručilac samostalno propisuje relevantne dokaze u dokumentaciji o nabavci, te može isključiti privrednog subjekta za kojeg sazna da postoji osnov i pribavi dokaze do trenutke donošenja odluke o isključenju.

Članom 102. stavom 1. propisano je da, ako naručilac namerava da nabavi dobra, usluge ili radove sa specifičnim ekološkim, društvenim ili drugim karakteristikama, može u tehničkim specifikacijama, kriterijumima za dodelu ugovora ili uslovima za izvršenje ugovora da zahteva određene oznake kao dokaz da dobra, usluge ili radovi odgovaraju traženim karakteristikama pod sledećim uslovima:

- da se zahtev za oznaku odnosi isključivo na kriterijume koji su u vezi sa predmetom javne nabavke i da je odgovarajući za definisanje karakteristika predmeta javne nabavke;
- da je zahtev za oznaku određen na osnovu objektivno proverljivih i nediskriminatorskih kriterijuma;
- da su oznake određene u otvorenom i transparentnom postupku uz učešće svih interesnih grupa, poput državnih organa, korisnika usluga, socijalnih partnera, potrošača, proizvođača, distributera, nevladinih organizacija i sl.;
- da su oznake dostupne svim zainteresovanim licima;
- da zahteve za oznaku određuje treće lice nad kojim privredni subjekt koji se prijavio za dobijanje oznake ne može da vrši odlučujući uticaj.

Najznačajniji institut koji se odnosi na zelene javne nabavke propisan je članom 134. ZJN, a to je trošak životnog ciklusa, kao jedan od kriterijuma za dodelu ugovora. Ovim članom propisano je da troškovi životnog ciklusa obuhvataju: troškove koje snosi naručilac ili drugi korisnici, kao što su troškovi nabavke; troškovi upotrebe, kao što je potrošnja energije i drugih resursa; troškovi održavanja; troškovi na kraju životnog ciklusa, kao što su troškovi sakupljanja i recikliranja; troškove pripisane spoljašnjim

ekološkim faktorima povezanim sa dobrom, uslugom ili radovima tokom njihovog životnog ciklusa, pod uslovom da njihova novčana vrednost može da se odredi i proveriti, a koji mogu da obuhvate troškove emisije gasova sa efektom staklene bašte i emisije drugih zagađivača, kao i druge troškove ublažavanja klimatskih promena.

S tim u vezi, propisano je da ukoliko naručilac koristi kao kriterijum trošak životnog ciklusa, dužan je da u dokumentaciji o nabavci navede podatke koje ponuđači treba da dostave i metod koji naručilac na osnovu tih podataka koristi za utvrđivanje troškova životnog ciklusa.

Važan instrument prilikom sprovođenja zelenih javnih nabavki je o označavanje u vezi sa životnom sredinom. Cilj Eko znaka jeste da proizvod ili usluga koja poseduje Eko znak u manjoj meri ugrožava životnu sredinu. Da bi određeni proizvod dobio eko znak, on mora biti proizveden na teritoriji Republike Srbije. Pored toga, on mora ispuniti kriterijume za dobijanje prava na korišćenje Eko znaka koji su utvrđeni prema performansama životne sredine proizvoda, uzimajući u obzir strateške ciljeve u oblasti životne sredine, na naučnoj osnovi i odnose se na celokupan životni ciklus proizvoda, odnosno grupe proizvoda i sadrže zahteve koji obezbeđuju da se proizvod sa Eko znakom adekvatno primenjuje, u skladu sa svrhom za koju je namenjen.

Na kraju, kada su u pitanju zelene javne nabavke ZJN propisuje mogućnost sprovođenja novog postupka - partnerstvo za inovacije (član 59.). Ovaj postupak karakteriše to što se u okviru jednog postupka sprovede razvoj i nabavka inovativnih dobara, usluga ili radova ukoliko dostupna rešenja na tržištu ne mogu da zadovolje potrebe naručioca, kao i činjenica da je kriterijum za dodelu ugovora u okviru ovog postupka isključivo najbolji odnos cene i kvaliteta. Time partnerstvo za inovacije predstavlja šansu za razvoj inovativnih „zelenih“ proizvoda, usluga odnosno radova.

Istraživanje

Godišnji izveštaj o javnim nabavkama koji objavljuje Kancelarija za javne nabavke predstavlja zvanični izvor podataka na osnovu kojeg se može utvrditi trenutno stanje javnih nabavki u Srbiji, a time i zastupljenost zelenih javnih nabavki u Srbiji. Dosadašnja praksa je pokazala da se u godišnjem izveštaju objavljuje samo broj sprovedenih nabavki u kojima se poštovalo načelo zaštite životne sredine, ali ne i konkretna informacija u kojim konkretno nabavkama se to načelo i primenjivalo.

Iz navedenih razloga Užički centar za ljudska prava i demokratiju je sprovodio monitoring javnih nabavki na lokalnom nivou sa fokusom na javne nabavke u kojima su se koristili ekološki kriterijumi u okviru tehničkih specifikacija, kriterijuma za dodelu ugovora ili posebnih uslova za izvršenje ugovora u 2022. godini. Tokom istraživanja korišćene su informacije dostupne na Portalu javnih nabavki, na sajtovima naručilaca, kao i informacije koje su dobijene po zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja.

Ukupan broj monitorisanih javnih nabavki u 17 gradova i opština je bio 1097, i to u sledećim gradovima i opštinama:

Grad/opština	Broj javnih nabavki
Užice	88
Loznica	60
Bečej	27
Ivanjica	61
Požega	13
Prijepolje	53
Zrenjanin	80
Majdanpek	30
Pirot	85
Sombor	111
Novi Sad	121
Kruševac	102
Priboj	23
Kragujevac	94
Šabac	75
Zaječar	31
Vranje	37

Ukupan broj javnih nabavki kod kojih su primenjeni ekološki kriterijumi je 23, i to:

GRAD/OPŠTINA	BROJ OGLASA	NAZIV JAVNE NABAVKE	DATUM OBJAVE NA PORTALU JAVNIH NABAVKI
Vranje	2022/S FO2-0012719	Nabavka usluge – Izbor privatnog partnera i dodela javnog ugovora o javno-privatnom partnerstvu za zamenu, racionalizaciju i održavanje dela sistema javnog osvetljenja primenom mera uštede energije na teritoriji grada Vranja	07.04.2022
Vranje	2022/S FO2-0046799	Izbor privatnog partnera i dodela javnog ugovora o javno-privatnom partnerstvu bez elemenata koncesije za dugoročnu isporuku toplotne energije sistemu daljinskog grejanja JP "Novi dom" uz izgradnju novih kotlarnica iz obnovljivih izvora energije – drvne biomase i prirodnog gasa	07.04.2022
Bečej	2022/S FO2-0008198	Nabavka radova na izgradnji semafora na raskrsnici ulica Zelena i Zmaj Jovina	12.03.2022.
Bečej	2022/S FO2-0013909	Nabavka računarske opreme i rezervnih delova	14.04.2022
Bečej	2022/S FO2-0043837	Izbor privatnog partnera za obavljanje DDD poslova na teritoriji opštine Bečej	19.11.2022
Kruševac	2022 S FO2-0009101	Suzbijanje komaraca i krpelja po partijama	17.03.2022
Kruševac	2022 S FO2-0035655	Kontrola kvaliteta vazduha PM čestice 2022-23 godini u gradu Kruševcu	23.09.2022.

Kruševac	2022 S FO2-0042668	Nabavka jednog novog putničkog vozila sa ekološkim gorivom za potrebe organa grada Kruševca	10.11.2022.
Ivanjica	2022/S F 02-0014801	Nabavka usluge održavanja javnog osvetljenja i semafora	20.04.2022.
Požega	2022/S F 02- 0037972	Radovi na zameni kotla u OŠ "Petar Leković" Požega, naručilac nabavke - Opštinsko veće opštine Požega.	08.10.2022.
Sombor	2022/S F 02-0019515	Praćenje kvaliteta vazduha	25.05.2022.
Sombor	2022/S F 02-0021439	Toneri i riboni	07.06.2022.
Sombor	2022/S F 02-0025259	Pošumljavanje deonice od naselja Čonoplja	01.07.2022.
Sombor	2022/S F 02-0025364	Revitalizacija postojećih vetrozaštitnih pojaseva	04.07.2022.
Sombor	2022/S F 02-0033044	Sistemska deratizacija na teritoriji grada Sombora	02.09.2022.
Sombor	2022/S F 02-0044771	Izgradnja sistema ventilacije i klimatizacije sa rekonstrukcijom sistema vazdušnog grejanja u SC Soko, Sombor	25.11.2022.
Zrenjanin	2022/S F 02-0002188	Usluga održavanja higijene za potrebe gradske uprave Grada Zrenjanina	03.02.2022.

Zrenjanin	2022/S F 02-0025462	Usluga obavljanja poslova komunalne delatnosti zoohigijene (spovodjenje mera dezinfekcije, dezinsekcije i deratizacije) sa srodnim uslugama suzbijanja korovske bilje ambrozija i emerznih korova na javnim poršinama grada Zrenjanina.	02.07.2022.
Zrenjanin	2022/S F 02-0024313	Nabavka tonera	24.06.2022.
Majdanpek	2022/S F 02- 0035564	Nabavka vozila	22.09.2022.
Majdanpek	2022/S F 02- 0030734	Nabavka vozila	12.08.2022.
Majdanpek	2022/S F 02- 0000678	Unapređenje energetske efikanosti objekta OŠ „Velimir Markićević“ u Majdanpeku, druga faza	18.01.2022.

Zaključak

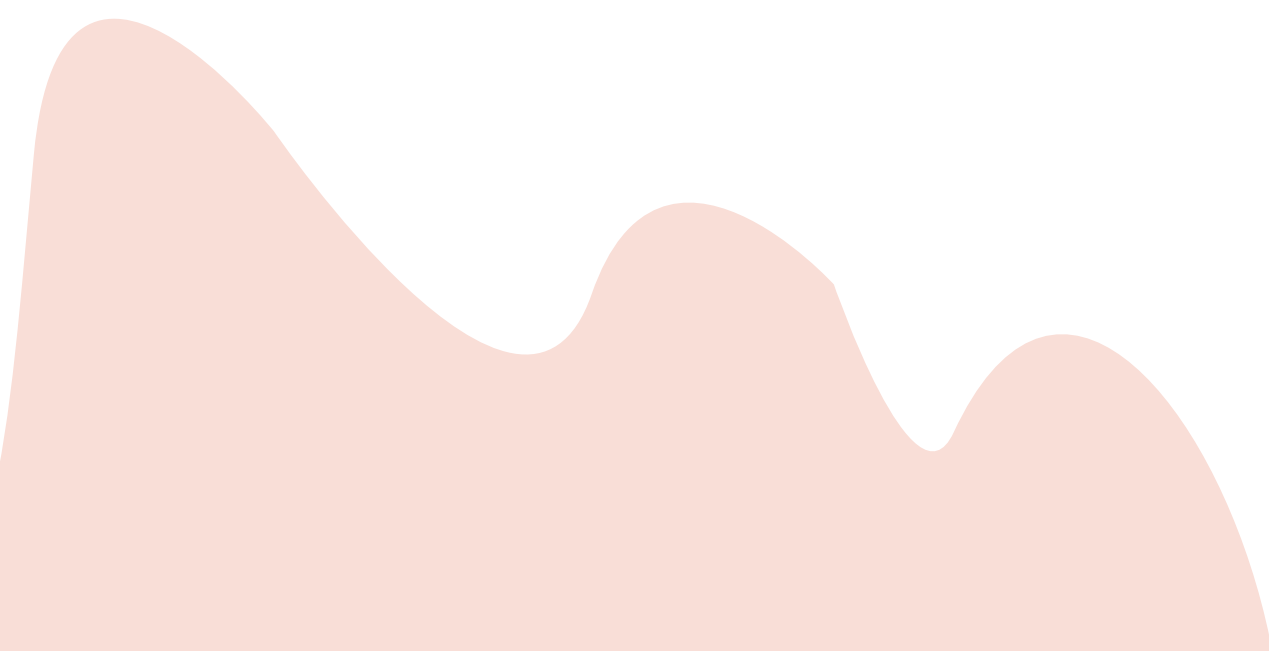
Najznačajniji negativni rezultat monitoringa je potvrda da su zelene javne nabavke praktično nestale iz sistema javnih nabavki. Glavni razlog za ovakvu situaciju u sistemu javnih nabavki je u tome što je naručiocima ostavljena mogućnost izbora, jer kriterijum ekonomski najpovoljnije ponude nije propisan kao osnovni tako da praksa pokazuje da se naručiocima najčešće opredeljuju za kriterijum najniže ponuđene cene, čime se znatno ograničava mogućnost da se javna nabavka sprovede kao zelena. ZJN nije propisao obavezu naručioca da primenjuje druge kriterijume osim cene u određenim predmetima nabavke, što značajno utiče na primenu načela zaštite životne sredine u postupcima javnih nabavki.

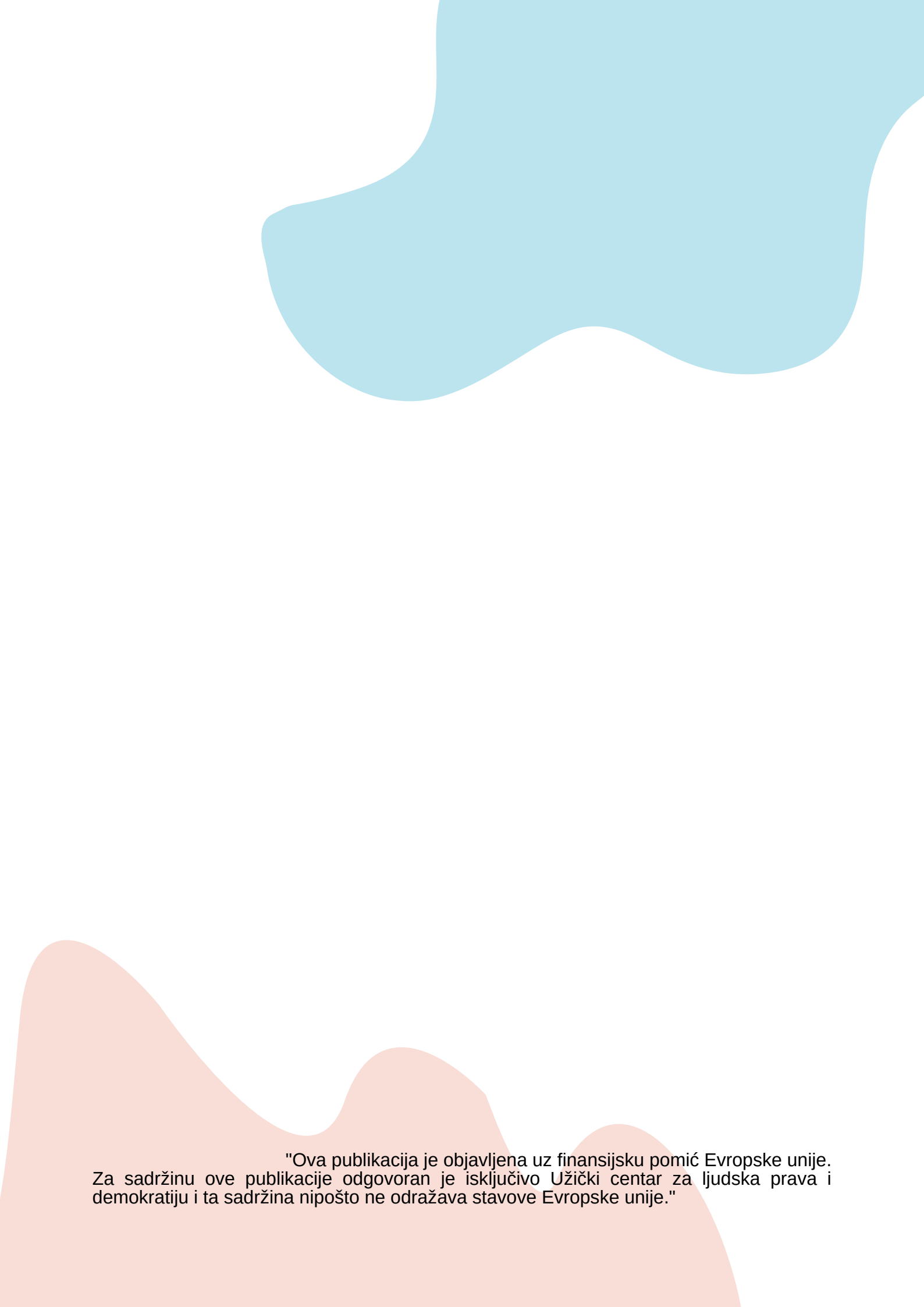
Monitoring je takođe pokazao veliku nezainteresovanost naručilaca za primenu ekoloških standarda u postupcima javnih nabavki. Analiza postupaka javnih nabavki je pokazala veoma neujednačenu praksu kod nadgledanih naručilaca. O načelima zaštite životne sredine veoma retko se vodi računa, standardi se u projektnoj dokumentaciji šablonski

postavljaju – u grupi sa drugim standardima, odgovornost za zaštitu životne sredine se ugovorima prebacuje na dobavljače, ali bez navođenja jasnih sankcija u slučaju kršenja tih standarda. Poseban problem je što većina lokalnih samouprava nema kapaciteta da isprati realizacije ugovora, tako da je evidentno da u ovom trenutku načela životne sredine predstavljaju formu za naručioce koju oni deklarativno, i to samo sporadično poštuju.

Preporuke

- Uspostaviti novi institucionalni okvir za obaveznu primenu standarda zaštite životne sredine u postupcima javnih nabavki.
- Doneti Nacionalni akcioni plan samo za zelene javne nabavke.
- Odrediti obavezu primene standarda zaštite životne sredine u prioritetnim oblastima, sa strategijom postepenog povećanja njihovog broja.
- Povećati korišćenje međunarodnih standarda za održive nabavke kako bi se olakšalo sprovođenje zelenih javnih nabavki u Srbiji.
- U najkraćem mogućem roku unaprediti Portal javnih nabavki radi boljeg evidentiranja i praćenja postupaka zelenih javnih nabavki.
- Sprovoditi permanentnu promociju zelenih javnih nabavki na lokalnom i nacionalnom nivou.
- Unaprediti znanja lokalnih donosioca odluka o značaju zelenih javnih nabavki.





"Ova publikacija je objavljena uz finansijsku pomoć Evropske unije. Za sadržinu ove publikacije odgovoran je isključivo Užički centar za ljudska prava i demokratiju i ta sadržina nipošto ne odražava stavove Evropske unije."