



This project is co-funded
by the Republic of Serbia



EU Support for Further Improvement of
Public Procurement System
in Serbia



This project is funded
by the European Union

EuropeAid/137117/IH/SER/RS, Support for further improvement of Public Procurement system in Serbia, IPA 2013

ANALIZA I PREPORUKE ZA POBOLJŠANJE FUNKCIJE MONITORINGA UPRAVE ZA JAVNE NABAVKE

Novembar 2018., Beograd

Ovaj dokument ne predstavlja zvanična gledišta EU, tako da njegov sadržaj ne treba tumačiti i navoditi drugačije.
U njemu su izražena mišljenja i dati argumenti autora.

Project implemented by



In Consortium with





This project is co-funded
by the Republic of Serbia



EU Support for Further Improvement of
Public Procurement System
in Serbia



This project is funded
by the European Union

EuropeAid/137117/IH/SER/RS, Support for further improvement of Public Procurement system in Serbia, IPA 2013

Podaci o projektu

Ovaj dokument je pripremljen u okviru projekta „Podrška daljem unapređenju sistema javnih nabavki u Srbiji“ koji finansira Evropska unija, a sprovodi konzorcijum predvođen organizacijom Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.

Glavna svrha projekta je da pruži podršku osnaženju i razvoju stabilnog, transparentnog i konkurentnog sistema javnih nabavki u Republici Srbiji u skladu sa standardima Evropske unije, uključujući unapređenu implementaciju strateškog i političkog okvira kojim se ostvaruje efikasan i odgovoran sistem javnih nabavki.

Od projekta se zahtevaju sledeći rezultati:

- ojačan i dodatno razvijen strateški, zakonski i institucionalni okvir za javne nabavke usklađen sa zakonodavstvom EU,
- unapređeno sprovođenje propisa u oblasti prakse javnih nabavki,
- postavljena i razvijena e-platforma za nabavke i
- ojačani kapaciteti i profesionalne sposobnosti Uprave za javne nabavke Republike Srbije i drugih relevantnih ciljnih grupa.



This project is co-funded
by the Republic of Serbia



EU Support for Further Improvement of
Public Procurement System
in Serbia



This project is funded
by the European Union

EuropeAid/137117/IH/SER/RS, Support for further improvement of Public Procurement system in Serbia, IPA 2013

Sadržaj

UVOD	4
1. FUNKCIJE UPRAVA ZA JAVNE NABAVKE I FUNKCIJA MONITORINGA, PREMA PRAKSI EU	5
2. POSLOVI KOJE TRENUTNO OBAVLJA UPRAVA ZA JAVNE NABAVKE	8
3. POSLOVI UPRAVA ZA JAVNE NABAVKE U REGIONU I DRŽAVAMA ČLANICAMA EVROPSKE UNIJE	9
4. ANALIZA POSLOVA KOJE TRENUTNO OBAVLJA UPRAVA ZA JAVNE NABAVKE, SA PREPORUKAMA ZA POBOLJŠANJE	11
5. PREPORUKE ZA POBOLJŠANJE FUNKCIJE MONITORINGA UPRAVE ZA JAVNE NABAVKE	17



This project is co-funded
by the Republic of Serbia



EU Support for Further Improvement of
Public Procurement System
in Serbia



This project is funded
by the European Union

EuropeAid/137117/IH/SER/RS, Support for further improvement of Public Procurement system in Serbia, IPA 2013

UVOD

Ključne institucije u sistemu javnih nabavki u Republici Srbiji, čije poslove, način rada i oblik organizovanja uređuje Zakon o javnim nabavkama¹ (u daljem tekstu: ZJN) su: Uprava za javne nabavke (u daljem tekstu: UJN) i Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki (u daljem tekstu: Republička komisija).

UJN je posebna organizacija koja vrši nadzor nad primenom ZJN, donosi podzakonske akte i obavlja stručne poslove u oblasti javnih nabavki, prati sprovođenje postupaka javnih nabavki, kontroliše primenu pojedinih postupaka, upravlja Portalom javnih nabavki, priprema izveštaje o javnim nabavkama, predlaže mere za unapređenje sistema javnih nabavki, pruža stručnu pomoć naručiocima i ponuđačima, doprinosi stvaranju uslova za ekonomičnu, efikasnu i transparentnu upotrebu javnih sredstava u postupku javne nabavke. Pored toga, UJN daje mišljenja o primeni odredaba ZJN, ispituje ispunjenost uslova za sprovođenje pregovaračkog postupka iz člana 36. ZJN i konkurentnog dijaloga, sačinjava modele dokumenata za naručioce, imenuje građanskog nadzornika, sačinjava modele okvirnih sporazuma. UJN je ovlašćena za podnošenje zahteva za zaštitu prava, zahteva za pokretanje prekršajnog postupka i tužbe za utvrđivanje ništavosti ugovora o javnoj nabavci. Kada utvrdi nepravilnosti u sprovođenju postupaka javnih nabavki i dostavljanju izveštaja o javnim nabavkama, UJN obaveštava Državnu revizorsku instituciju (u daljem tekstu: DRI) i budžetsku inspekciju. Takođe, UJN obavlja poslove u vezi s polaganjem stručnog ispita za službenika za javne nabavke i vodi registar službenika za javne nabavke. Pored navedenog, UJN uz saglasnost Vlade RS, vodi pregovore o pristupanju Evropskoj uniji (u daljem tekstu: EU) u oblasti javnih nabavki, te priprema planove i normativne akte u vezi s javnim nabavkama.

Republička komisija je samostalan i nezavisan organ, koji obezbeđuje zaštitu prava u postupcima javnih nabavki i za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini. U okviru propisanih nadležnosti odlučuje o zahtevu za zaštitu prava u svim postupcima javnih nabavki. Republička komisija prati izvršenje odluka koje je donela, poništava ugovor o javnoj nabavci, izriče novčane kazne naručiocu i odgovornom licu naručioca i podnosi predlog za razrešenje rukovodioca ili odgovornog lica naručioca. Takođe, izriče novčanu kaznu podnosiocu zahteva u slučaju zloupotrebe podnošenja zahteva za zaštitu prava. Pored navedenog, Republička komisija vodi prekršajni postupak u prvom stepenu za prekršaje propisane ZJN, pokreće postupak za utvrđivanje ništavosti ugovora o javnoj nabavci, odlučuje o troškovima postupka zaštite prava i troškovima pripreme ponude. Republička komisija je ovlašćena za usvajanje načelnih pravnih stavova u vezi s primenom propisa iz njene nadležnosti, kao i za vođenje liste veštaka koji u skladu s uslovima iz ZJN učestvuju u njenom radu. Republička komisija ima predsednika i osam članova, koje bira i razrešava Narodna skupština, a radi i odlučuje u većima od tri člana.

Ujedno, za oblast javnih nabavki značajnu ulogu imaju i DRI, Ministarstvo finansija, Komisija za javno-privatno partnerstvo, Agencija za borbu protiv korupcije, Komisija za zaštitu konkurencije i Upravni sud. Takođe, ZJN određuje Upravu za zajedničke poslove republičkih organa kao telo za centralizovane javne nabavke.

DRI je najviši organ revizije javnih sredstava u Republici Srbiji, koji je za obavljanje poslova iz svoje nadležnosti odgovoran Narodnoj skupštini. U okviru svojih ovlašćenja, DRI obavlja reviziju finansijskih izveštaja, reviziju pravilnosti poslovanja koja obuhvata ispitivanje finansijskih transakcija i odluka u oblasti javnih nabavki, kao i reviziju svrsishodnosti poslovanja koja obuhvata ispitivanje trošenja sredstava iz budžeta i drugih javnih sredstava radi izveštavanja da li su upotrebljena u skladu s načelima ekonomije, efikasnosti i efektivnosti, kao i u skladu s planiranim ciljevima. DRI je ovlašćena za podnošenje zahteva za

¹ Službeni glasnik RS“, br. 124/2012, 14/2015 i 68/2015.



This project is co-funded
by the Republic of Serbia



EU Support for Further Improvement of
Public Procurement System
in Serbia



This project is funded
by the European Union

EuropeAid/137117/IH/SER/RS, Support for further improvement of Public Procurement system in Serbia, IPA 2013

pokretanje prekršajnog postupka. Prema odredbama ZJN, naručioci imaju određene obaveze prema DRI, kao što su: dostavljanje plana javnih nabavki, dostavljanje izveštaja o izmeni ugovora, kao i izveštaja u slučaju dodele ugovora u postupku ponuđaču čija ponuda sadrži ponuđenu cenu veću od procenjene vrednosti javne nabavke.

Pored gore navedenih institucija sledeće institucije takođe su važne za funkcioniranje sistema javnih nabavki u Republici Srbiji.

Ministarstvo finansija, na osnovu Zakona o ministarstvima², obavlja poslove državne uprave koji se odnose, između ostalog, i na javne nabavke. **Budžetska inspekcija** obavlja poslove koji se odnose na kontrolu primene zakona i pratećih propisa u oblasti finansijsko-materijalnog poslovanja i namenskog i zakonitog korišćenja sredstava kod svih korisnika sredstava navedenih u zakonu kojim se uređuje budžetski sistem.

Komisija za javno-privatno partnerstvo u skladu sa Zakonom o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama³, pruža stručnu pomoć pri realizaciji projekata javno-privatnih partnerstava i koncesija, kao međuresorno javno telo operativno nezavisno u svom radu.

Agencija za borbu protiv korupcije je samostalan i nezavisan državni organ, koji za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini. U okviru svojih zakonskih ovlašćenja, Agencija nadzire sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i Akcionog plana za primenu Nacionalne strategije, čiji se poseban deo odnosi na javne nabavke.

Komisija za zaštitu konkurencije je samostalna i nezavisna organizacija, koja za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini. Nadležna je da rešava o pravima i obavezama učesnika na tržištu. Prema tom ovlašćenju, aktivnost Komisije podrazumeva otkrivanje povreda konkurencije, njihovo sankcionisanje i otklanjanje posledica povrede konkurencije.

Uprava za zajedničke poslove republičkih organa je telo za centralizovane javne nabavke za potrebe državnih organa i organizacija, uključujući i pravosudne organe. Vlada bliže uređuje uslove i način sprovođenja postupka javne nabavke od strane Uprave za zajedničke poslove, kao i spisak naručilaca za koje se sprovode centralizovane nabavke i spisak predmeta nabavki koji su predmet centralizacije.

1. FUNKCIJE UPRAVA ZA JAVNE NABAVKE I FUNKCIJA MONITORINGA, PREMA PRAKSI EU

Funkcije uprava za javne nabavke u zemljama EU, kao i opis poslova u vezi sa funkcijom monitoringa, možemo prikazati sagledavajući publikacije OECD/SIGMA, i to: Informativni dokument br. 26 – Organizacija centralnih funkcija javnih nabavki i Informativni dokument br. 27 – Monitoring javnih nabavki⁴.

Navedeni dokumenti nam pokazuju da države članice EU generalno osnivaju centralne organizacione strukture za izvršavanje funkcija koje se odnose na sistem javnih nabavki u celini. Sve zainteresovane strane u sistemima javnih nabavki oslanjaju se u velikoj meri na kapacitet uprava za javne nabavke da podrže razvoj nacionalnih sistema javnih nabavki. Ovim centralnim institucijama je dato ovlašćenje i povereni su im zadaci koordinacije, upravljanja i davanja podrške u primeni zakonodavstva u oblasti javnih nabavki. Praktično iskustvo država članica koje su nedavno pristupile EU, kao i zemalja kandidata (ali i

² „Službeni glasnik RS”, br. 44/2014, 14/2015, 54/2015, 96/2015 – dr. zakon i 62/2017.

³ „Službeni glasnik RS”, br. 88/2011, 15/2016 i 104/2016.

⁴ O funkcijama u pojedinačnim državama članicama Evropske unije videti u poglavlju 4 ove analize.



This project is co-funded
by the Republic of Serbia



EU Support for Further Improvement of
Public Procurement System
in Serbia



This project is funded
by the European Union

EuropeAid/137117/IH/SER/RS, Support for further improvement of Public Procurement system in Serbia, IPA 2013

„starih“ država članica EU), dokazuje značaj centralnih organizacija za javne nabavke u obavljanju poslova koji se nalaze u poglavlju za pristupanje EU koje se odnosi na javne nabavke. U tim zemljama, ključni izazov u procesu reforme javnih nabavki, zajedno sa reformom zakonske komponente, jeste pitanje kako najbolje organizovati centralnu organizacionu strukturu za koordinaciju, sprovođenje i nadzor javnih nabavki.

Funkcije koje vrše ova tela se mogu klasifikovati ili kao glavne funkcije ili kao pomoćne funkcije.

Glavne funkcije su:

- **Izrada osnovne politike javnih nabavki**, čiji je cilj uspostavljanje opšteg pravnog okvira za aktivnosti javnih nabavki. U ovom kontekstu, najvažnija funkcija je priprema i izrada nacrtu primarnog zakonodavstva koje se odnosi na javne nabavke. U okviru ove funkcije, zadaci koji se uobičajeno dodeljuju su: (1) predvođenje radne grupe u procesu izrade nacrtu; (2) organizovanje procesa konsultacija sa glavnim zainteresovanim stranama i akterima u sistemu javnih nabavki i (3) učestvovanje u drugim zakonodavnim aktivnostima relevantnim za javne nabavke;
- **Sekundarna politika i regulatorne funkcije**, koje se odnose na propise koje je vlada zvanično usvojila kako bi sprovela primarno zakonodavstvo u konkretnim oblastima ili kako bi obezbedila sprovedbene instrumente u podršci primene primarnog zakonodavstva. Set dopunskih propisa može obuhvatati sprovedbene propise, koji obuhvataju tehničke aspekte procesa javnih nabavki, oblasti koje nisu obuhvaćene primarnim zakonodavstvom ili oblasti za koje su potrebna uputstva za pojašnjenje primene; operativne smernice; standardni formati za poziv za podnošenje ponuda; modeli tenderske dokumentacije za dobra, usluge i radove, uključujući uputstva ponuđačima, tenderske obrasce i tehničke specifikacije, kao i modele opštih uslova za dobra, usluge, radove i koncesije;
- **Funkcija međunarodne koordinacije** (međunarodna saradnja);
- **Nadzorna funkcija (monitoring)** - ovaj nadzor uključuje sve sistematske opservacije o sistemu javnih nabavki sprovedene u cilju ocene načina na koji se postižu razvoj i funkcionisanje sistema kao i željeno (ciljano) stanje, koje su definisali kreatori politika. Direktivom 2014/24/EU Evropskog parlamenta i Saveta o javnim nabavkama i stavljanju van snage Direktive 2004/18/EZ (u daljem tekstu: Direktiva 2014/24/EU) od država članica se traži da dodele nadzornu funkciju „jednom organu vlasti, ili nekoliko organa vlasti, tela ili struktura“, koji su ovlašćeni da prijavljuju „određena kršenja ili sistemske probleme“ koji su uočeni (*više u tekstu ispod*).

Pomoćne funkcije su:

- **Savetodavne i funkcije operativne podrške**. Cilj ovih funkcija je da se omogući naručiocima da postupaju efikasno i u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom, osnovnim principima Ugovora o funkcionisanju EU i dobrim praksama, dok one obuhvataju: organizaciju funkcije službe za pomoć za pružanje pravne i profesionalne pomoći naručiocima i privrednim subjektima koja radi svakoga dana; razvoj sistema smernica i operativnih alata za upravljanje svih faza u procesu javnih nabavki;
- **Funkcije objavljivanja i davanja informacija** (mogu obuhvatati i objavljivanje i distribuciju informacija o zakonodavstvu o javnim nabavkama i politici javnih nabavki, uključujući i izvore dodatnih informacija, materijala i savete). Poslovi povezani sa ovom funkcijom mogu da uključuju: davanje modela poziva za podnošenje ponuda i uputstva o tome kako da se koriste; rad internet sistema za objavljivanje poziva za podnošenje ponuda i obaveštenja o dodeli ugovora; kvalitet i zakonitost kontrole primljenih poziva; objavljivanje poziva i dostavljanja poziva za podnošenje



This project is co-funded
by the Republic of Serbia



EU Support for Further Improvement of
Public Procurement System
in Serbia



This project is funded
by the European Union

EuropeAid/137117/IH/SER/RS, Support for further improvement of Public Procurement system in Serbia, IPA 2013

ponuda Službenom listu EU; vođenje registara javnih nabavki ili drugih baza podataka o javnim nabavkama; vođenje liste ugovornih strana u ugovoru o javnim nabavkama; rad internet sistema za informisanje i davanje uputstava za podršku zajednici za javne nabavke, uključujući dokumentaciju sa uputstvima, modele tenderske dokumentacije i modele ugovora, kao i za tumačenja i komentare;

- **Funkcije profesionalizacije i jačanja kapaciteta**, koje obuhvataju: pokretanje i koordinaciju nacionalnih programa obuke za naručioce; omogućavanje sprovođenja nezavisnog podučavanja i istraživanja na univerzitetima, koledžima i preko privatnih preduzeća; organizaciju istraživačkog programa o zakonu o javnim nabavkama, ekonomiji i politici javnih nabavki; učešće u nacionalnim i međunarodnim akademskim i drugim skupovima na temu zakona o javnim nabavkama, ekonomije i politike javnih nabavki;
- **Funkcije razvoja i koordinacije nabavki**, kao što je uvođenje sistema za merenje rezultata javnih nabavki ili razvoj elektronskih javnih nabavki.

Kada govorimo o **nadzornoj funkciji (monitoringu)**, monitoring ili nadzor javnih nabavki je svako sistematsko posmatranje sistema javnih nabavki koje se sprovodi na jedan koherentan način u cilju procenjivanja kako sistem funkcioniše i kako se razvija tokom vremena i da bi se ustanovilo da li je postignuto željeno (ciljno) stanje koje su definisali kreatori politika. Trebalo bi praviti razliku između pojma nadzora kako je definisan iznad, i metoda i postupaka koji se primenjuju u cilju otkrivanja i otklanjanja kršenja pravila i propisa o javnim nabavkama u pojedinačnim postupcima javnih nabavki (revizije, inspekcije, provere usklađenosti). Premda je otkrivanje i suzbijanje povrede pravila o javnim nabavkama (putem procene usklađenosti) instrument za postizanje ciljeva postavljenih za javne nabavke, nadzor opisan iznad u tekstu je mnogo širi pojam koji se ne ograničava na procenu pravne usklađenosti sa propisima. Takav nadzor javnih nabavki obuhvata aktivnosti kao što su: prikupljanje, analiza i diseminacija podataka (u vezi sa različitim aspektima javnih nabavki, npr. transparentnošću, otvorenošću, konkurentnošću i efikasnošću), a njegovi rezultati daju osnovu za pripremu redovnih izveštaja o funkcionisanju sistema nabavki i naročito za elaboraciju preporuka i predloga za dalji razvoj sistema nabavki u budućnosti. Praksa država članica EU pokazuje da centralne organizacije za javne nabavke nadzor opisan iznad u tekstu vrše gotovo bez izuzetka, dok nadzor u smislu otkrivanja i suzbijanja povreda pravila o javnim nabavkama vrše u sve većem broju u poslednjim godinama.

Direktiva 2014/24/EU⁵ uvodi dodatne zahteve u vezi sa monitoringom sistema javnih nabavki:

- **Tela za monitoring:** Član 83. Direktive zahteva od država članica da obezbede da monitoring primene pravila o javnim nabavkama vrše „jedno ili više tela, organa ili struktura” (tela za monitoring). Tela za monitoring moraju da budu ovlašćena da izveštavaju o „određenim kršenjima ili sistemskim problemima” koje uoče;
- **Rezultati monitoringa:** Rezultati aktivnosti monitoringa koje sprovode tela za monitoring moraju biti dostupna na uvid javnosti. Rezultati takođe moraju da budu na raspolaganju Evropskoj komisiji. Član 83. Direktive propisuje zahteve u vezi sa redovnim prikupljanjem podataka i izveštavanjem Evropske komisije na svake tri godine. Izveštaj koji se podnosi Evropskoj komisiji mora da obuhvata informacije, po potrebi, o: najčešćim uzrocima pogrešne primene ili pravne nesigurnosti uključujući moguće strukturne probleme ili probleme koji se ponavljaju u primeni pravila; nivou učestvovanja

⁵ Direktiva 2014/24/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 26. februara 2014. godine o javnim nabavkama i kojom se stavlja van snage Direktiva 2004/18/EZ.



This project is co-funded
by the Republic of Serbia



EU Support for Further Improvement of
Public Procurement System
in Serbia



This project is funded
by the European Union

EuropeAid/137117/IH/SER/RS, Support for further improvement of Public Procurement system in Serbia, IPA 2013

malih i srednjih preduzeća (skraćeno MSP); sprečavanju, utvrđivanju i adekvatnom izveštavanju o slučajevima prevare, korupcije, sukoba interesa i drugim ozbiljnim nepravilnostima.

Uloga nadzora (monitoringa) u javnim nabavkama je da: proceni način na koji se sistem javnih nabavki razvija u celini i pravac u kome se kreće – izvesni trendovi se mogu uočiti tek nakon više godina posmatranja – i na taj način obezbedi značajne informacije koje su suštinski važne za kreiranje politika; identifikuje potrebe za bilo kakvim promenama u sistemu; utvrdi kratkoročne i dugoročne prioritete i proceni da li su oni ostvareni; analizira potencijalne posledice alternativnih rešenja; pruži smernice za politike javnih nabavki i implementaciju donesenih odluka; omogući relevantne informacije za odluke koje donose drugi kreatori politika.

2. POSLOVI KOJE TRENUTNO OBAVLJA UPRAVA ZA JAVNE NABAVKE

Na osnovu odredbe člana 135. stav 1. ZJN, UJN je obrazovana kao posebna organizacija koja vrši nadzor nad primenom ZJN, donosi podzakonske akte i obavlja stručne poslove u oblasti javnih nabavki, prati sprovođenje postupaka javnih nabavki, kontroliše primenu pojedinih postupaka, upravlja Portalom javnih nabavki, priprema izveštaje o javnim nabavkama, predlaže mere za unapređenje sistema javnih nabavki, pruža stručnu pomoć naručiocima i ponuđačima, doprinosi stvaranju uslova za ekonomičnu, efikasnu i transparentnu upotrebu javnih sredstava u postupku javne nabavke.

U skladu sa članom 136. ZJN, UJN obavlja sledeće poslove:

- 1) vrši nadzor nad primenom ZJN;
- 2) donosi podzakonske akte u oblasti javnih nabavki;
- 3) učestvuje u pripremi propisa u oblasti javnih nabavki;
- 4) daje mišljenje o tumačenju i primeni odredbi ZJN;
- 5) ispituje ispunjenost uslova za sprovođenje pregovaračkog postupka iz člana 36. ZJN i konkurentnog dijaloga;
- 6) predlaže Vladi spisak naručilaca, prema podacima iz izveštaja i evidencija o javnim nabavkama koje poseduje;
- 7) imenuje građanskog nadzornika (u skladu sa članom 28. stav 5. ZJN, bliže uređuje uslove i kriterijume za imenovanje i način rada građanskog nadzornika);
- 8) sačinjava modele okvirnih sporazuma (u skladu sa članom 61. stav 10. ZJN, utvrđuje i okvirne modele konkursnih dokumentacija);
- 9) propisuje standardne obrasce oglasa o javnim nabavkama;
- 10) propisuje način vođenja evidencije i sačinjavanja izveštaja o javnim nabavkama;
- 11) sačinjava tromesečni i godišnji izveštaj o javnim nabavkama;
- 12) propisuje način i program stručnog osposobljavanja i način polaganja stručnog ispita za službenika za javne nabavke i vodi registar službenika za javne nabavke;
- 13) upravlja Portalom javnih nabavki;
- 14) preduzima mere radi razvoja i unapređenja sistema javnih nabavki;
- 15) podnosi zahtev za zaštitu prava;



This project is co-funded by the Republic of Serbia



EU Support for Further Improvement of Public Procurement System in Serbia



This project is funded by the European Union

EuropeAid/137117/IH/SER/RS, Support for further improvement of Public Procurement system in Serbia, IPA 2013

- 16) obaveštava DRI i budžetsku inspekciju kada utvrdi nepravilnosti u sprovođenju postupaka javnih nabavki i dostavljanju izveštaja o javnim nabavkama;
- 17) pokreće prekršajni postupak kada na bilo koji način sazna da je učinjena povreda ovog zakona koja može biti osnov prekršajne odgovornosti;
- 18) pokreće postupak za utvrđivanje ništavosti ugovora o javnoj nabavci;
- 19) priprema modele odluka i drugih akata koje naručilac donosi u postupku javne nabavke;
- 20) prikuplja statističke i druge podatke o sprovedenim postupcima, zaključenim ugovorima o javnim nabavkama i o efikasnosti sistema javnih nabavki u celini;
- 21) objavljuje i distribuira odgovarajuću stručnu literaturu;
- 22) prikuplja informacije o javnim nabavkama u drugim državama;
- 23) priprema planove i normativne akte i uz saglasnost Vlade preduzima druge aktivnosti u vezi sa pregovorima o pristupanju Evropskoj uniji, u oblasti javnih nabavki;
- 24) saraduje sa stranim institucijama i stručnjacima iz oblasti javnih nabavki;
- 25) saraduje sa drugim državnim organima i organizacijama, organima teritorijalne autonomije i lokalne samouprave;
- 26) obavlja druge poslove u skladu sa zakonom (u skladu sa članom 21. stav 6. ZJN, UJN sačinjava model internog plana za sprečavanje korupcije u javnim nabavkama, dok u skladu sa članom 22. ZJN, pored obaveze da bliže uredi sadržinu internog akta naručilaca, ima i obavezu da ukoliko utvrdi neusklađenost internog akta naručioca sa odredbama ZJN, o tome obavesti naručioca, s predlogom o načinu i roku usklađivanja internog akta, te da, ako naručilac ne postupi u skladu sa tim uputstvom, o tome obavesti organ koji vrši nadzor nad poslovanjem naručioca i DRI, kao i da pokrene odgovarajući postupak pred Ustavnim sudom).

3. POSLOVI UPRAVA ZA JAVNE NABAVKE U REGIONU I DRŽAVAMA ČLANICAMA EVROPSKE UNIJE

Analizom poslova uprava za javne nabavke u regionu, kojom su obuhvaćene Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Crna Gora i Makedonija, može se zaključiti da vrše glavne funkcije opisane u prethodnom poglavlju analize (učestovanje u kreiranju politike javnih nabavki i izradi propisa o javnim nabavkama, međunarodna koordinacija i nadzorna funkcija), te poslove u vezi sa savetodavnom pomoći, edukacijom i sertifikacijom u oblasti javnih nabavki, kao i poslove u vezi sa upravljanjem Portalom javnih nabavki, dok uglavnom ne vrše određene poslove koje u nadležnosti ima UJN (davanje mišljenja o opravdanosti primene određene vrste postupka, podnošenje zahteva za pokretanje prekršajnog postupka i pokretanje postupka za utvrđivanje ništavosti ugovora o javnoj nabavci).

Tabela 1 – uporedni pregled poslova uprava za javne nabavke u regionu

Ovlašćenje	Srbija	Hrvatska	BiH	Crna Gora	Makedonija
<i>Učestovanje u kreiranju politike javnih nabavki i</i>	+	+	+	+	+



This project is co-funded by the Republic of Serbia



EU Support for Further Improvement of Public Procurement System in Serbia



This project is funded by the European Union

EuropeAid/137117/IH/SER/RS, Support for further improvement of Public Procurement system in Serbia, IPA 2013

<i>izradi propisa o javnim nabavkama</i>					
<i>Međunarodna koordinacija/saradnja</i>	+	+	+	+	+
<i>Nadzorna funkcija</i>	+	+	+	+	+
<i>Savetodavna pomoć i edukacija</i>	+	+	+	+	+
<i>Poslovi u vezi sa e-nabavkama</i>	+	+	+	+	+
<i>Izveštavanje</i>	+	+	+	+	+
<i>Davanje mišljenja o opravdanosti primene određene vrste postupka</i>	+	-	-	+	-
<i>Podnošenje zahteva za pokretanje prekršajnog postupka</i>	+	+	-	-	-
<i>Pokretanje postupka za utvrđivanje ništavosti ugovora o javnoj nabavci</i>	+	-	-	-	-
<i>Podnošenje zahteva za zaštitu prava</i>	+	+	-	-	-

Analizom poslova uprava za javne nabavke u državama članicama EU, a u vezi sa funkcijom monitoringa, može se zaključiti da različite države članice poznaju različita rešenja, sa istom svrhom u vidu obezbeđivanja zakonitog postupanja, otkrivanja nepravilnosti u javnim nabavkama i sprovođenja aktivnosti na jačanju sistema (a na osnovu utvrđenog monitoringom).

U tom smislu, neke države članice, poput **Slovenije** (koja još od prvog Zakona o javnim nabavkama u Republici Srbiji predstavlja „ogledni model“ za implementaciju rešenja u sistem javnih nabavki Republike Srbije), sadrže rešenje u skladu sa kojim centralna institucija za javne nabavke (Direktorat za javne nabavke) obezbeđuje monitoring nad propisima o javnim nabavkama. S tim u vezi, kada Direktorat za javne nabavke utvrdi ili dobije informaciju u vezi sa specifičnim kršenjima propisa ili sistemskim problemima, o tome obaveštava budžetsku inspekciju, državnu reviziju, telo nadležno za zaštitu prava, telo nadležno za zaštitu konkurencije ili antikorupcijsku agenciju. Direktorat za javne nabavke je, s tim u vezi, dužan da postupa u skladu sa ranije navedenim članom Direktive 2014/24, te da o uočenim nepravilnostima obaveštava Evropsku komisiju. Takođe, Direktorat za javne nabavke je dužan da obezbedi da informacije i uputstva u vezi sa primenom i tumačenjem zakonodavstva EU o javnim nabavkama budu dostupna učesnicima u sistemu, te da im s tim u vezi pruža podršku. Pored navedenog, Direktorat za javne nabavke vrši monitoring javnih nabavki putem prikupljanja, analize i diseminacija podataka u vezi sa javnim nabavkama.

S druge strane, centralna tela za javne nabavke u pojedinim državama članicama pored navedenog (sistemskog) nadzora, vrše i druge aktivnosti s tim u vezi, koje obuhvataju tzv. inspeksijske poslove, kao što su: provera pravne usaglašenosti u pojedinačnim postupcima javnih nabavki ili davanje prethodne saglasnosti na konkursne dokumentacije u pojedinim postupcima javnih nabavki (iznad određene vrednosti, ukoliko su finansirane iz sredstava EU i sl).



This project is co-funded
by the Republic of Serbia



EU Support for Further Improvement of
Public Procurement System
in Serbia



This project is funded
by the European Union

EuropeAid/137117/IH/SER/RS, Support for further improvement of Public Procurement system in Serbia, IPA 2013

Tako, na primer, u **Poljskoj**, uprava za javne nabavke, pored sistemskog monitoringa, može inicirati i *ad hoc* kontrole u pojedinačnim postupcima javnih nabavki, u slučaju postojanja osnovane sumnje da su u toku postupka javne nabavke povređena pravila o javnim nabavkama.

U **Rumuniji** je u okviru uprave za javne nabavke formirana posebna organizaciona jedinica koja vrši tzv. *ex-ante* kontrolu određenih delova konkursnih dokumentacija pre njihovog objavljivanja, dok slično ovlašćenje postoji i u Slovačkoj, i to kada su javne nabavke finansirane ili kofinansirane iz EU fondova.

Analizom sistema javnih nabavki u državama članicama EU, može se još zaključiti i da postoje posebna tela koja vrše kontrolu pojedinačnih procesa javnih nabavki. Tako, u **Italiji**, na primer, antikorupcijsko telo vrši kontrolu postupaka javnih nabavki i izvršenja ugovora o javnim nabavkama. U **Portugalu** kontrolu javnih nabavki vrše Sud revizora i finansijska inspekcija, dok je zakonom o javnim nabavkama posebna pažnja posvećena nadzoru nad izvršenjem ugovora o javnim nabavkama, i to na način da se za izvršenje ugovora imenuje „rukovodilac ugovora“ koji vrši poslove u vezi sa nadzorom nad izvršenjem ugovora.

4. ANALIZA POSLOVA KOJE TRENUTNO OBAVLJA UPRAVA ZA JAVNE NABAVKE, SA PREPORUKAMA ZA POBOLJŠANJE

Određeni broj poslova koje trenutno obavlja UJN pokazuju se nesporno dobrom praksom, kako u pogledu pozitivnog uticaja na sistem javnih nabavki u Republici Srbiji, tako i u pogledu usklađenosti sa prethodno opisanim dobrim praksama u EU⁶, kao i poslovima koje vrše uprave za javne nabavke u zemljama regiona. Ovi poslovi su:

- 1) Donošenje podzakonskih akata u oblasti javnih nabavki, učestvovanje u pripremi propisa u oblasti javnih nabavki i davanje mišljenja o tumačenju i primeni odredbi ZJN;
- 2) Sačinjavanje modela okvirnih sporazuma (u skladu sa članom 61. stav 10. ZJN, utvrđuje i okvirne modele konkursnih dokumentacija) i propisivanje standardnih obrazaca oglasa o javnim nabavkama, kao i pripremanje modela odluka i drugih akata koje naručilac donosi u postupku javne nabavke;
- 3) Propisivanje načina vođenja evidencije i sačinjavanje izveštaja o javnim nabavkama (sačinjava tromesečni i godišnji izveštaj o javnim nabavkama), kao i prikupljanje statističkih i drugih podataka o sprovedenim postupcima, zaključenim ugovorima o javnim nabavkama i o efikasnosti sistema javnih nabavki u celini;
- 4) Propisivanje načina i programa stručnog osposobljavanja i načina polaganja stručnog ispita za službenika za javne nabavke i vođenja registra službenika za javne nabavke, te objavljivanje i distribuiranje odgovarajuće stručne literature i prikupljanje informacija o javnim nabavkama u drugim državama;
- 5) Upravljanje Portalom javnih nabavki;
- 6) Preduzimanje mera radi razvoja i unapređenja sistema javnih nabavki;
- 7) Pripremanje planova i normativnih akata i uz saglasnost Vlade preduzimanje drugih aktivnosti u vezi sa pregovorima o pristupanju EU u oblasti javnih nabavki, saradnja sa stranim institucijama i

⁶ Naime, u poglavlju 2. analize, navedeno je da je centralnim institucijama u EU dato ovlašćenje i povereni su im zadaci koordinacije, upravljanja i davanja podrške u primeni zakonodavstva u oblasti javnih nabavki, te su navedene njihove (uobičajene) glavne i pomoćne funkcije.



This project is co-funded
by the Republic of Serbia



EU Support for Further Improvement of
Public Procurement System
in Serbia



This project is funded
by the European Union

EuropeAid/137117/IH/SER/RS, Support for further improvement of Public Procurement system in Serbia, IPA 2013

stručnjacima iz oblasti javnih nabavki i saradnja sa drugim državnim organima i organizacijama, organima teritorijalne autonomije i lokalne samouprave.

Navedeni poslovi javnih nabavki propisani ZJN u skladu su sa dobrom praksom u EU i predstavljaju prethodno opisane glavne i prateće funkcije centralne organizacione strukture za izvršavanje funkcija koje se odnose na sistem javnih nabavki u celini.

Navedenim poslovima UJN značajno utiče na efikasnost sistema javnih nabavki u Republici Srbiji i kao centralna institucija u sistemu javnih nabavki značajno utiče na kreiranje politike javnih nabavki i efikasnost i zakonitost postupanja svih učesnika u sistemu (kako stvaranjem transparentnog sistema javnih nabavki kroz upravljanje Portalom javnih nabavki, tako i unapređenjem profesionalizacije i pravilnosti u postupanju kroz kreiranje programa stručnog osposobljavanja i sačinjavanje odgovarajućih modela, smernica i sl, ali i stvaranjem preduslova za kreiranje i razvoj politike javnih nabavki putem prikupljanja podataka i izveštavanjem).

U daljem tekstu ovog poglavlja biće analizirani poslovi koje trenutno obavlja UJN, a koji se čine nepotrebnim i necelishodnim za ovaj organ, izuzev nadzorne funkcije (monitoring), koja će biti posebno obrađena u poglavlju 6. ove analize.

A) UJN sačinjava model internog plana za sprečavanje korupcije u javnim nabavkama - član 21. ZJN

Odredbom člana 21. ZJN predviđene su opšte mere za sprečavanje korupcije i dužnost naručioca da preduzme sve potrebne mere u cilju sprečavanja nastanka korupcije u bilo kojoj fazi javne nabavke (faza planiranja, sprovođenja postupka javne nabavke i izvršenja ugovora o javnoj nabavci). Ustanovljena je obaveza za naručioce čija je ukupna procenjena vrednost javnih nabavki na godišnjem nivou veća od milijardu dinara, da donesu svoje interne planove za sprečavanje korupcije u javnim nabavkama, koji bi trebalo da sadrže preventivne mere za sprečavanje korupcije, kao i mere internog nadzora i kontrole.

UJN sačinjava model internog plana za sprečavanje korupcije u javnim nabavkama, kojim se naručioci rukovode prilikom sačinjavanja svojih internih planova.

U skladu sa članom 59. Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije⁷, državni organi, organi teritorijalne autonomije i lokalne samouprave, javne službe i javna preduzeća imaju obavezu da donesu plan integriteta u skladu sa smernicama za izradu i sprovođenje plana integriteta Agencije za borbu protiv korupcije.

Imajući to u vidu, čini se nepotrebnim i necelishodnim ustanovljavanje obaveze za naručioce čija je ukupna procenjena vrednost javnih nabavki na godišnjem nivou veća od milijardu dinara da donose poseban plan za borbu protiv korupcije, a samim tim i obaveza za UJN da sačinjava model internog plana za sprečavanje korupcije u javnim nabavkama. S druge strane, pokazuje se celishodnim da nadležni državni organi, a naročito UJN, pružaju stručnu pomoć Agenciji u sprovođenju ovih aktivnosti, u delu sačinjavanja plana integriteta koji bi se odnosio na procese javnih nabavki, umesto propisivanja obaveze za naručioce da sačinjavaju još jedan akt, pored akta propisanog posebnim propisom.

B) Utvrđivanje neusklađenosti internog akta naručioca sa odredbama ZJN - član 22. ZJN

⁷ Službeni glasnik RS“, br. 97/2008, 53/2010, 66/2011 - odluka US, 67/2013 - odluka US, 112/2013 - autentično tumačenje i 8/2015 - odluka US.



This project is co-funded
by the Republic of Serbia



EU Support for Further Improvement of
Public Procurement System
in Serbia



This project is funded
by the European Union

EuropeAid/137117/IH/SER/RS, Support for further improvement of Public Procurement system in Serbia, IPA 2013

ZJN predviđa obavezu svakog naručioca da donese interni akt kojim će bliže urediti sve faze javne nabavke (planiranje, sprovođenje postupka, izvršenje ugovora). Interni akt bi morao da sadrži što detaljniji i jasniji prikaz internih procedura naručioca u svim fazama javne nabavke. UJN je, na osnovu ovlašćenja iz ove odredbe ZJN, donela Pravilnik o sadržini akta kojim se bliže uređuje postupak javne nabavke unutar naručioca⁸ („).

Ovim članom ZJN ustanovljena je i nadležnost UJN da, ukoliko utvrdi neusklađenost internog akta naručioca sa odredbama ZJN, o tome obavesti naručioca, s predlogom o načinu i roku usklađivanja internog akta. Ako naručilac ne postupi u skladu sa tim uputstvom, UJN ima ovlašćenje da o tome obavesti organ koji vrši nadzor nad poslovanjem naručioca i DRI, kao i da pokrene odgovarajući postupak pred Ustavnim sudom.

Sasvim je jasno da je gotovo nemoguće da UJN kontroliše i utvrđuje nesaglasnost svakog internog akta svakog naručioca sa ZJN, budući da bi kapaciteti UJN za sprovođenje ovakve nadležnosti morali da budu višestruko veći, odnosno da cela jedna organizaciona jedinica ima samo takav opis posla. S druge strane, nedorečeno je i čini se neprimenjivim ovlašćenje UJN da pokreće postupak pred Ustavnim sudom ukoliko naručilac ne ispravi uočene nesaglasnosti. Kakav bi to postupak pred Ustavnim sudom bio, koja tužba bi se podnosila i sa kojim tužbenim zahtevom, ne može se proceniti. Čini se celishodnim brisanje ove funkcije UJN ili eventualno rešenje prema kojem bi UJN, po prijemu obaveštenja od zainteresovanih lica u sistemu javnih nabavki o eventualnim nesaglasnostima internog akta naručioca sa odredbama ZJN, bila ovlašćena da naručiocu naloži da utvrđene nesaglasnosti otkloni u određenom roku, uz propisivanje sankcija za nepostupanje u skladu sa nalogima UJN.

C) Zaštita integriteta postupka - član 23. ZJN

Naručilac je, pored odbijanja ponude u situaciji koja je opisana u stavu prvom člana 23. ZJN, dužan da obavesti nadležne državne organe u slučaju da, ako lice koje je učestvovalo u planiranju javne nabavke ili pripremi konkursne dokumentacije (ili pojedinih njenih delova), kao i lice koje je s njim povezano, nastupi kao ponuđač ili kao podizvođač, kao i ako je ponuđač, odnosno podnosilac prijave neposredno ili posredno dao, ponudio ili stavio u izgled neku korist ili pokušao da sazna poverljive informacije ili da na bilo koji način utiče na postupanje naručioca u toku postupka javne nabavke.

Budući da predmetnom odredbom nije navedeno koji su to nadležni državni organi koje naručilac obaveštava, pretpostavka je da je jedan od tih organa UJN, čija je nadležnost da vrši nadzor nad sprovođenjem ZJN. Međutim, postavlja se pitanje postupanja UJN po dobijenim informacijama, a imajući u vidu njene nadležnosti utvrđene ZJN. Da li UJN na osnovu takvih informacija treba da obrađuje i ispituje činjenice iz konkretnog predmeta ili da isti jednostavno prosledi tužilaštvu radi utvrđivanja postojanja sumnje da je izvršeno neko krivično delo. Čini se da je ovakvo obaveštavanje eventualno potrebno ustanoviti u pogledu obaveštavanja ka nadležnom tužilaštvu ili budžetskoj inspekciji, koji u skladu sa propisima koji uređuju njihov rad imaju odgovarajuća ovlašćenja da utvrđuju činjenice u konkretnim predmetima, te izriču odgovarajuće sankcije i/ili pokreću odgovarajuće postupke s tim u vezi.

D) Prijavljivanje korupcije UJN - član 24. ZJN

⁸ Službeni glasnik RS“, br. 83/2015.



This project is co-funded
by the Republic of Serbia



EU Support for Further Improvement of
Public Procurement System
in Serbia



This project is funded
by the European Union

EuropeAid/137117/IH/SER/RS, Support for further improvement of Public Procurement system in Serbia, IPA 2013

Obaveza prijavljivanja korupcije UJN, Agenciji za borbu protiv korupcije i nadležnom tužilaštvu se odnosi na lica koja su zaposlena na poslovima javnih nabavki, ali i na bilo koja druga lica angažovana kod naručioca, kao i na svako zainteresovano lice koje ima podatke o postojanju korupcije u javnim nabavkama.

Čini se nelogičnim da informacije o postojanju korupcije budu dostavljene UJN. Ovo iz razloga što UJN nema ustanovljenu nadležnost za postupanje po takvim informacijama, i ista se ne može podvesti pod nadzor nad primenom ZJN, jer postojanje koruptivnih radnji samo po sebi sadrži elemente određenih krivičnih dela i svrstava se u nadležnost tužilaštava. Naime, nesporno je da UJN kao centralna institucija u sistemu javnih nabavki ima znanja koja kroz njene aktivnosti mogu doprineti smanjenju korupcije, ali se čini celishodnim da UJN navedene aktivnosti treba da usmeri ka uticaju na sistem javnih nabavki, kroz na primer (a na osnovu podataka koje prikuplja u obavljanju svojih poslova) predlaganje mera za suzbijanje korupcije u javnim nabavkama.

E) UJN ispituje ispunjenost uslova za sprovođenje pregovaračkog postupka iz člana 36. ZJN (i konkurentnog dijaloga) - član 36. ZJN

Naručilac je dužan da pre pokretanja pregovaračkog postupka bez objavljivanja poziva za podnošenje ponuda zahteva od UJN mišljenje o opravdanosti primene te vrste postupka (određeni razlozi za pokretanje). UJN je dužna da u roku od deset dana od dana prijema zahteva naručioca, ispita postojanje osnova za sprovođenje pregovaračkog postupka i dostavi svoje mišljenje naručiocu, a može od naručioca zahtevati dodatne informacije i podatke neophodne za utvrđivanje činjenica koje su od značaja za davanje mišljenja.

UJN jeste postigla značajne rezultate u pogledu uticaja na smanjenje učešća pregovaračkog postupka bez objavljivanja poziva za podnošenje ponuda (2% u 2017. godini, u odnosu na 28% u 2012. godini⁹). Ipak, postavlja se pitanje načina na koji UJN postupa i na koji je u mogućnosti da postupa kada daje mišljenja o osnovanosti primene pregovaračkog postupka, imajući u vidu da na raspolaganju ima samo određene informacije, često dostavljene samo od strane naručilaca koje nekada nisu dovoljne za davanje tačnog i nedvosmislenog mišljenja.

S druge strane, ukoliko dođe do postupka zaštite prava, to mišljenje predstavlja samo jedan od dokaza u postupku odlučivanja pred Republičkom komisijom, pa je moguće i u praksi sprovođenja ovakvih postupaka se dešava da, po službenoj dužnosti, takvi postupci budu poništeni u celini od strane Republičke komisije. Takođe, u postupku po članu 36. stav 1. tačka 3) ZJN, potrebno je da samo bude podnet zahtev UJN za davanje mišljenja, a ne i da u određenom roku bude dobijeno pozitivno mišljenje, da bi naručioci mogli da pokrenu i sprovedu pregovarački postupak „po hitnosti“.

Pored navedenog, treba imati u vidu da je odgovornost za sprovođenje svakog pojedinačnog postupka javne nabavke na onom naručiocu koji ga sprovodi, pa u tom smislu treba istaći da se davanjem mišljenja od strane UJN ustvari prebacuje odgovornost za sprovođenje konkretnog postupka javne nabavke sa naručioca koji sprovodi postupak na UJN, koja de facto ne učestvuje u konkretnom postupku javne nabavke.

Takođe, podatak iz Izveštaja UJN o javnim nabavkama u Republici Srbiji za 2017. godinu ukazuje da je UJN u tom periodu dala skoro 2.000 mišljenja za pregovarački postupak bez objavljivanja poziva za podnošenje ponuda, što predstavlja vreme koje su zaposleni u UJN mogli utrošiti za obavljanje drugih poslova

⁹ Izveštaj o javnim nabavkama u Republici Srbiji za period 01.01.2017 – 31.12.2017. godine.



This project is co-funded by the Republic of Serbia



EU Support for Further Improvement of Public Procurement System in Serbia



This project is funded by the European Union

EuropeAid/137117/IH/SER/RS, Support for further improvement of Public Procurement system in Serbia, IPA 2013

neophodnih za funkcionisanje i unapređenje sistema javnih nabavki. Pri tome, ovi podaci govore da je svega 8% mišljenja bilo negativno, što je značajno manje nego prethodnih godina, a što ukazuje da su naručioci kroz višegodišnju praksu UJN stekli znanja u pogledu situacija u kojima bi primena ove vrste postupka bila opravdana i u skladu sa ZJN.

Imajući u vidu navedeno, opravdano je razmotriti ukidanje ove nadležnosti UJN, te eventualno ustanovljavanje obaveze za UJN da s tim u vezi izrađuje smernice za potrebe naručilaca, te da se predvidi obaveza ili mogućnost za UJN da na osnovu prikupljenih podataka ukaže naručiocu ukoliko oceni da nisu ispunjeni zakonom propisani uslovi za sprovođenje ove vrste postupka.

Takođe, čini se opravdanim (i pored trenutno predviđene transparentnosti ove vrste postupka u skladu sa važećim ZJN) propisivanje obaveze za naručioca da u slučaju primene ove vrste postupka objave poseban oglas sa potrebnim informacijama (eventualno i dokazima) kojima bi opravdali osnovanost sprovođenja pregovaračkog postupka i istovremeno omogućili zainteresovanim licima da isto eventualno ospore podnošenjem zahteva za zaštitu prava.

U vezi sa ovom nadležnosti UJN, treba ukazati i da se analizom ovlašćenja i nadležnosti uprava u regionu uočava da je UJN (pored Uprave za javne nabavke Crne Gore) jedina koja ima ustanovljenu ovakvu nadležnost, kao i da u državama članicama (više) nije značajno zastupljena ovakva praksa.

Isto pokazuje i GAP analiza koja je sačinjena u okviru ranijeg projekta finansiranog od strane EU (analiza usklađenosti ZJN sa Direktivama 2014/24 i 2004/18), u kojoj se konstatuje da se zahtevanjem mišljenja UJN prebacuje odgovornost sa naručioca koji sprovodi postupak javne nabavke na UJN, te da Direktiva ne poznaje ovakav zahtev.

F) Dostavljanje odluke o izmeni ugovora UJN - član 115. ZJN

Ukoliko naručilac dođe u situaciju da mora da izmeni određene sastavne delove ugovora o javnoj nabavci posle njegovog zaključenja, tada ima obavezu da donese odluku o izmeni ugovora kao i da tu odluku objavi na Portalu javnih nabavki, a odmah za tim i da dostavi izveštaj UJN i DRI.

UJN je na ovaj način uključena u kontrolu određene faze realizacije ugovora, ali nisu do kraja jasna ovlašćenja UJN u slučaju kada utvrdi da je izmenjen ugovor protivno odredbama ZJN, pogotovo imajući u vidu da se isti izveštaji dostavljaju i DRI, koja onda u okviru sprovođenja revizija poslovanja utvrđuje da li je došlo do povrede zakona i u tom delu.

Kada su u pitanju izmene ugovora, važno je posebnu pažnju posvetiti ne samo navedenim „zvaničnim“ izmenama, već i onim faktičkim, kada naručilac dozvoli da se neka od ugovornih obaveza od strane izabranog ponuđača drugačije izvršava od onoga što je ugovoreno, a da to nije formalno sprovedeno kroz pisanu izmenu ugovora koja se pominje u članu 115. ZJN (da li je isporučen predmet javne nabavke u ugovorenom kvalitetu i dr).

U smislu navedenog, može se eventualno razmotriti i potreba da se predvidi oglas koji će biti objavljivan na Portalu javnih nabavki i koji će se odnositi na izvršenje ugovora o javnoj nabavci, a koji će sadržati sve relevantne informacije u vezi sa zaključenjem ugovora, dostavljanjem traženih sredstava obezbeđenja i ispunjenjem obaveza ugovornih strana.

Naime, očekivano je da su za ishod svakog pojedinačnog izvršenja ugovora zainteresovani pre svega ponuđači koji su učestvovali u konkretnom postupku javne nabavke, te bi upravo oni mogli vršiti značajnu kontrolu postupanja u fazi realizacije ugovora i u slučaju eventualnih odstupanja ili sumnji da takva odstupanja postoje, mogli obavestavati nadležne organe, a pre svih DRI i budžetsku inspekciju.



This project is co-funded
by the Republic of Serbia



EU Support for Further Improvement of
Public Procurement System
in Serbia



This project is funded
by the European Union

EuropeAid/137117/IH/SER/RS, Support for further improvement of Public Procurement system in Serbia, IPA 2013

G) UJN pokreće prekršajni postupak - član 136. stav 1. tačka 20) ZJN

UJN pokreće prekršajni postupak kada na bilo koji način sazna da je učinjena povreda odredbi ZJN. Pored UJN, zahtev za pokretanje prekršajnog postupka može da podnese i DRI, drugi ovlašćeni organ ili može, po službenoj dužnosti, da ga pokrene i Republička komisija odmah po saznanju za prekršaj.

Nejasno je šta znači „na bilo koji način sazna“, jer to, u suštini, znači da UJN može da bude preopterećna ogromnom količinom informacija o navodnim nedozvoljenim radnjama koje neko smatra da se mogu podvesti pod prekršaje iz oblasti javnih nabavki. Tako nekontrolisano dostavljanje informacija u usmenom i pisanom obliku, može, što i jeste aktuelna okolnost, da zaposlene u UJN dovede u situaciju da su prinuđeni da sve te informacije zabeleže i konstatuju, kao i da ih formalno zavedu kao predmete po kojima je potrebno postupati, a da realno, ni prema svojim ostalim ovlašćenjima, niti prema svojim kapacitetima mogu da ih procesuiraju kako bi utvrdili da li zaista jesu u pitanju prekršaji, te da u skladu sa tim po potrebi, i podnesu zahteve za pokretanje prekršajnog postupka. Dakle, nije realno (niti celishodno, imajući u vidu druge nadležnosti UJN) da UJN dobija informacije o svim navodnim prekršajima, bez obzira na koju se fazu u ciklusu javne nabavke odnosi, a posebno to nije realno imajući u vidu da se godišnje zaključi preko 100 hiljada ugovora o javnim nabavkama u Republici Srbiji.

Ovlašćenje za podnošenje zahteva za pokretanje prekršajnog postupka mora da proistekne iz jasnih kontrolnih i inspeksijskih ovlašćenja koja su data u nadležnost državnom organu, tako da ako bi UJN bilo ostavljeno ovlašćenje da podnosi zahteve za pokretanje prekršajnog postupka, ono bi moralo da proistekne iz novih jasnijih i konkretnijih ovlašćenja UJN. U tom smislu, naročito bi opravdano bilo UJN dati ovlašćenje da zahtev za pokretanje prekršajnog postupka podnese onda kada u vršenju monitoringa u skladu sa zakonom, uoči nepravilnosti koje mogu biti osnov za prekršajno kažnjavanje.

U pogledu ovog ovlašćenja UJN, značajno je ukazati na preklapanje ovlašćenja sa drugim organima (ranije istaknuto da ovlašćenje za podnošenje zahteva za pokretanje prekršajnog postupka mora da proistekne iz jasnih kontrolnih i inspeksijskih ovlašćenja koja su data u nadležnost državnom organu). Tako, na primer, UJN ima ovlašćenje da podnese zahtev za pokretanje prekršajnog postupka u vezi sa prekršajima propisanim ZJN, dok budžetska inspekcija i/ili DRI u skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu¹⁰ imaju široku odredbu u skladu sa kojom svaka nepravilnost prilikom sprovođenja postupka javne nabavke može biti osnov za eventualno pokretanje prekršajnog postupka.

H) UJN pokreće postupak za utvrđivanje ništavosti ugovora o javnoj nabavci - član 136. stav 1. tačka 21) ZJN

UJN ima ovlašćenje da podnese tužbu sudu za utvrđenje ništavosti zaključenog ugovora o javnoj nabavci, u slučaju kada postoje neki od razloga ništavosti koji su predviđeni ZJN. To ovlašćenje je za UJN, kao i za Republičku komisiju propisano samim ZJN, dok je članom 109. stav 1. Zakona o obligacionim odnosima propisano da na ništavost sud pazi po službenoj dužnosti i da se na nju može pozivati svako zainteresovano lice, te da pravo da zahteva utvrđenje ništavosti ima i javni tužilac.

Kada je u pitanju tužba za utvrđenje ništavosti ugovora o javnoj nabavci, mora se konstatovati da je to pravo dato svim zainteresovanim licima po Zakonu o obligacionim odnosima, tako da se ne vidi nikakva potreba da se to pravo, odnosno ovlašćenje, posebno dodeljuje UJN.

¹⁰ Službeni glasnik RS“, br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - ispr., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - dr. zakon, 103/2015, 99/2016 i 113/2017.



This project is co-funded
by the Republic of Serbia



EU Support for Further Improvement of
Public Procurement System
in Serbia



This project is funded
by the European Union

EuropeAid/137117/IH/SER/RS, Support for further improvement of Public Procurement system in Serbia, IPA 2013

1) UJN imenuje građanskog nadzornika – član 28. ZJN

Ako naručilac sprovodi postupak javne nabavke čija je procenjena vrednost veća od milijardu dinara, postupak nadgleda građanski nadzornik. UJN imenuje građanskog nadzornika za svaki prethodno opisani postupak javne nabavke.

Građanski nadzornik predstavlja institut uveden u sistem javnih nabavki u Republici Srbiji 2012. godine, sa svrhom i ciljem da se uvede dodatna kontrola najvrednijih postupaka javnih nabavki od strane nezavisnih stručnjaka. Ipak, iz analize izveštaja UJN i prakse u postupanju, čini se da ovaj institut nije dao očekivane rezultate (uočen je značajan pad u broju dostavljenih izveštaja od strane građanskih nadzornika), te je za očekivati da se zadržavanje ovog instituta preispita prilikom donošenja novog zakona, te briše i navedena funkcija UJN u tom smislu, u slučaju brisanja ovog instituta.

Takođe, analizom propisa o javnim nabavkama u regionu i državama članicama EU, može se utvrditi da ovaj institut nije prepoznat i rasprostranjen, kao institut koji na efikasan način „pomaže“ u vršenju nadzora nad sprovođenjem postupaka javnih nabavki.

5. PREPORUKE ZA POBOLJŠANJE FUNKCIJE MONITORINGA UPRAVE ZA JAVNE NABAVKE

Prethodno je u ovoj analizi utvrđeno da je u EU nadzor (monitoring) javnih nabavki shvaćen kao svako sistematsko posmatranje sistema javnih nabavki koje se sprovodi na jedan koherentan način u cilju procenjivanja kako sistem funkcioniše i kako se razvija tokom vremena i da bi se ustanovilo da li je postignuto željeno (ciljno) stanje koje su definisali kreatori politika. S tim u vezi, trebalo bi praviti razliku između pojma sistemskog nadzora (monitoringa) i metoda i postupaka koji se primenjuju u cilju otkrivanja i otklanjanja kršenja pravila i propisa o javnim nabavkama (revizije, inspekcije, provere usklađenosti). Premda je otkrivanje i suzbijanje povrede pravila o javnim nabavkama (putem procene usklađenosti) instrument za postizanje ciljeva postavljenih za javne nabavke, nadzor (monitoring) predstavlja širi pojam.

S druge strane, prema važećem ZJN, UJN se dodeljuju značajno široka ovlašćenja u vezi sa vršenjem nadzora, dok ostaju nejasne granice u kojima UJN treba da se kreće, što svakako utiče na efikasnost sprovođenja nadzorne funkcije UJN. Naime, na osnovu odredbe člana 135. stav 1. ZJN, UJN je obrazovana kao posebna organizacija koja (između ostalog) vrši nadzor nad primenom ZJN, prati sprovođenje postupaka javnih nabavki i kontroliše primenu pojedinih postupaka. Dakle, ZJN samo upućuje na to UJN vrši nadzor nad primenom ZJN, kao i da kontroliše i primenu pojedinih postupaka, čime ZJN ulogu UJN približava ulozi organa kao što je budžetska inspekcija, ali istovremeno i ne upućuje šta bi ta kontrola trebala da obuhvati, kakva bi ovlašćenja UJN u tom pogledu imala i dr, čime se praktično ostavlja prostor za različita tumačenja s tim u vezi.

Svakako, nesporno je da su različite vrste nadzora i kontrole u vezi sa javnim nabavkama neophodne i da sistem ne može biti efikasan bez bilo koje od njih, ali je neophodno obezbediti da svaka institucija u sistemu ima jasne nadležnosti i ovlašćenja s tim u vezi.

UJN kao stručno telo, trebalo bi čini se, pre svega, da vrši tzv. sistemski nadzor nad sprovođenjem postupaka javnih nabavki i izvršenjem ugovora o javnim nabavkama. Ovaj nadzor podrazumeva niz aktivnosti koje imaju za cilj da spreče pojavu neregularnosti i da omoguće njihovo lako otkrivanje i efikasno sankcionisanje i to na jedan sistemski i kontinuirani način. Ukoliko je reč o sankcionisanju neregularnosti, ne samo u oblasti javnih nabavki, već i u drugim oblastima, mora se konstatovati da su dve okolnosti veoma bitne, a ponekad se olako zanemaruju. Prvo, moraju postojati jasna pravila i mora biti obezbeđeno da ta pravila budu dostupna onima koji će ih primenjivati, kao i da oni koji će ih



This project is co-funded
by the Republic of Serbia



EU Support for Further Improvement of
Public Procurement System
in Serbia



This project is funded
by the European Union

EuropeAid/137117/IH/SER/RS, Support for further improvement of Public Procurement system in Serbia, IPA 2013

primenjivati mogu lako da dobiju razjašnjenja istih pravila kako bi imali što manje dilema u njihovoj primeni. S druge strane, mora se obezbediti efikasno i efektivno sankcionisanje neregularnosti, u čemu najvažniju ulogu imaju sudovi (prekršajni i sudovi opšte nadležnosti koji sude u krivičnim predmetima i predmetima u kojima se rešavaju ugovorni sporovi), a u sistemu javnih nabavki i Republička komisija (kao i DRI i budžetska inspekcija). Od funkcionisanja pravosudnog sistema, dakle, zavisi i funkcionisanje svih oblasti privatnog i društvenog života koji se uređuju normama jednog pravnog sistema, jer svaka pravna norma mora da se zasniva, prvo, na dispoziciji – pravilo koje mora biti primenjeno, a onda i na sankciji – pretnji da će nešto biti preduzeto protiv onoga ko ne poštuje pravilo. Ukoliko sankcija izostane, onda ni dispozicija nije imala smisla, i ostaje, kako se to uobičajeno kaže „mrtvo slovo na papiru“.

UJN može i mora da ima veoma važnu ulogu kod ostvarenja obe navedene okolnosti u javnim nabavkama. S jedne strane, UJN može da sva pravila učini lako dostupnim svim korisnicima, kroz više različitih aktivnosti o kojima će biti reči u nastavku teksta, a s druge strane, UJN svojim ekspertskim znanjima i iskustvom može da pomogne organima koji sankcionišu neregularnosti da budu efikasniji, te da svoj posao obavljaju na visokom nivou stručnosti, ostavljajući što manje dilema zašto je nešto sankcionisano i na koji način je sankcionisano. Pri tome se polazi od činjenice da su u UJN angažovani stručnjaci koji imaju sva neophodna znanja i iskustva koja mogu pomoći u prevenciji neregularnosti, ali isto tako, mogu pomoći organima koji imaju represivne mehanizme i ovlašćenja da preduzimaju aktivnosti na terenu (kod samih naručilaca), kao što su inspekcijski organi, državna revizija, policija i tužilaštvo. Ti organi bi onda svoja ovlašćenja koristili na kvalitetan i efikasan način, kako bi se postigao osnovni cilj sankcionisanja neregularnosti, a to je izvesnost u otkrivanju i sankcionisanju (kažnjavanju). UJN bi takvu svoju ulogu ostvarivala u svim fazama procesa javne nabavke, kroz različite aktivnosti. Sve te aktivnosti bi mogle, uopšteno, da se podvedu pod:

- obezbeđenje preduslova da sve relevantne informacije o javnim nabavkama budu objavljene i javno dostupne, pre svega, na Portalu javnih nabavki;
- vršenje nadzora nad oglasima o javnim nabavkama koji se objavljuju na Portalu javnih nabavki;
- edukaciju svih aktera u javnim nabavkama, i to ne samo onih koji direktno sprovode ili učestvuju u postupcima javnih nabavki, već i zaposlenih u državnim organima i institucijama koje imaju određene poslove u vezi sa kontrolom i suzbijanjem neregularnosti u javnim nabavkama, ali i zaposlenih u medijima i predstavnika civilnog društva koji mogu da imaju važnu ulogu u otkrivanju neregularnosti;
- sistemsko praćenje prakse nadležnih organa, kao što su Republička komisija i DRI, kako bi se uočile najčešće neregularnosti koje su utvrdili ti organi, te kako bi se preventivno delovalo (kroz predstavljanje javnosti i posebne tehnike edukacije) i sprečilo ponavljanje tih neregularnosti;
- pripremu modela akata i dokumentacije, koji će pomoći naručiocima i ponuđačima, ali i kontrolnim organima, da lakše učestvuju u postupcima javnih nabavki, ili da lakše vrše kontrolu tih postupaka, tako što će modeli biti jasni, pregledni i sadržati sve neophodne napomene i obrazloženja kako bi oni koji ih primenjuju shvatili njihovu sadržinu i razloge njihove primene;
- preduzimanje inicijative u cilju bliže saradnje među nadležnim organima i institucijama u javnim nabavkama, a kako bi se razmenjivala potrebna znanja, iskustvo i kako bi praksa u primeni odredaba ZJN bila ujednačena.

U smislu navedenog, važno je ponovo ukazati da je i članom 84. Direktive 2014/24 predviđeno da se države članice staraju o monitoringu primene pravila o javnoj nabavci, te da kada organi ili strukture za zaduženi za monitoring ustanove, na svoju inicijativu ili po prijemu informacije, određena kršenja ili



This project is co-funded
by the Republic of Serbia



EU Support for Further Improvement of
Public Procurement System
in Serbia



This project is funded
by the European Union

EuropeAid/137117/IH/SER/RS, Support for further improvement of Public Procurement system in Serbia, IPA 2013

sistemske probleme, ovlašćeni su da naznače te probleme nacionalnim revizorskim organima, sudovima ili tribunalima ili drugim odgovarajućim organima ili strukturama, kao što su javni pravobranilac, nacionalni parlamenti ili njihovi odbori. Dalje, rezultati aktivnosti takvog monitoringa stavljaju se na raspolaganje javnosti preko odgovorajućih sredstava informisanja, a ti rezultati se stavljaju na raspolaganje i Evropskoj komisiji i mogu, na primer, biti uključeni u posebne izveštaje o monitoringu. Tako do 18. aprila 2017. godine, a nakon toga svake tri godine, države članice dostavljaju Evropskoj komisiji izveštaj o monitoringu koji obuhvata, gde je to primenjivo, informacije o najčešćim uzrocima pogrešne primene ili pravne nesigurnosti, uključujući moguće strukturalne ili ponavljajuće probleme u primeni pravila, o stepenu učešća MSP u javnim nabavkama i o sprečavanju, otkrivanju i adekvatnom prijavljivanju slučajeva prevare, korupcije, sukoba interesa i drugih nepravilnosti vezano za nabavku. Na osnovu podataka dobijenih u skladu sa takvim izveštajima, Evropska komisija redovno izdaje izveštaj o sprovođenju i najboljim praksama nacionalnih politika nabavke na unutrašnjem tržištu.

Pored navedenog, u istom članu 84. Direktive 2014/24 je propisano da se države članice staraju da: (a) informacije i smernice za tumačenje i primenu prava EU o javnim nabavkama budu besplatno na raspolaganju kako bi pomogle naručiocima i privrednim subjektima, posebno MSP, u pravilnoj primeni pravila EU o javnim nabavkama i (b) naručiocima bude na raspolaganju pomoć u pogledu planiranja i sprovođenja postupaka nabavke.

S druge strane, čini se da potpuni nadzor nad primenom ZJN koji je trenutno u nadležnosti UJN predstavlja necelishodno rešenje (naročito imajući ovlašćenja drugih institucija), zato što ne određuje na osnovu kojih informacija UJN vrši nadzor; da li je UJN u obavezi da reaguje na bilo koju informaciju koja joj biva saopštena ili dostavljena, što stvara jednu konfuznu situaciju u kojoj se ne zna kada je potrebno reagovati. Takva nedefinisana i opšta ovlašćenja, koja se prepliću sa ovlašćenjima drugih nadležnih organa, svakako, ne dovode do efikasnog sankcionisanja neregularnosti.

Ipak, imajući u vidu ranije opisanu praksu u državama članicama EU, merila za zatvaranje poglavlja 5 i potrebu da se obezbedi efikasna kontrola postupanja u postupcima javnih nabavki, ostaje potreba da se razmotri i uloga UJN u vršenju monitoringa u pojedinačnim postupcima javnih nabavki. Ova uloga UJN morala bi biti jasno uređena u pogledu situacija u kojima bi UJN vršila ovu vrstu monitoringa, kao i u pogledu ovlašćenja koja bi joj tada stajala na raspolaganju (videti zaključke u vezi sa vršenjem monitoringa).

Kada govorimo o vršenju kontrole u pojedinačnim postupcima javnih nabavki i realizaciji pojedinačnih ugovora o javnim nabavkama, onda treba ukazati i na ovlašćenja koja s tim u vezi već imaju druge institucije u sistemu: Republička komisija, budžetska inspekcija i DRI.

Republička komisija

U okviru propisanih nadležnosti, Republička komisija odlučuje o zahtevu za zaštitu prava u svim postupcima javnih nabavki, kao što i prati izvršenje odluka koje je donela. Navedenim jasnim ovlašćenjima koja su joj dodeljena, Republička komisija vrši jednu vrstu neposrednog nadzora u toku postupka javne nabavke. Svako lice koje je zainteresovano za konkretni postupak javne nabavke, može u skladu sa odredbama ZJN, pokrenuti postupak zaštite prava i time praktično inicirati postupak u kome će se preispitati zakonitost sprovođenja konkretnog postupka javne nabavke.

Dakle, možemo konstatovati da Republička komisija ima ulogu u vršenju kontrole koja se pretežno odnosi na postupke javnih nabavki koji su u toku.

Budžetska inspekcija



This project is co-funded
by the Republic of Serbia



EU Support for Further Improvement of
Public Procurement System
in Serbia



This project is funded
by the European Union

EuropeAid/137117/IH/SER/RS, Support for further improvement of Public Procurement system in Serbia, IPA 2013

Budžetska inspekcija i DRI prevashodno vrše tzv. ex-post kontrolu, odnosno kontrolu okončanih postupaka javnih nabavki (i izvršenih ugovora o javnim nabavkama).

Način rada i ovlašćenja budžetske inspekcije uređeni su Zakonom o budžetskom sistemu. Poslove budžetske inspekcije obavlja Ministarstvo finansija, sa ciljem vršenja inspeksijske kontrole nad: 1) direktnim i indirektnim korisnicima budžetskih sredstava; 2) organizacijama za obavezno socijalno osiguranje; 3) javnim preduzećima osnovanim od strane Republike Srbije, pravnim licima osnovanim od strane tih javnih preduzeća, pravnim licima nad kojima Republika Srbija ima direktnu ili indirektnu kontrolu nad više od 50% kapitala ili više od 50% glasova u upravnom odboru, kao i nad drugim pravnim licima u kojima javna sredstva čine više od 50% ukupnog prihoda; 4) autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, javnim preduzećima osnovanim od strane lokalne vlasti, pravnim licima osnovanim od strane tih javnih preduzeća, pravnim licima nad kojima lokalna vlast ima direktnu ili indirektnu kontrolu nad više od 50% kapitala ili više od 50% glasova u upravnom odboru, kao i nad drugim pravnim licima u kojima javna sredstva čine više od 50% ukupnog prihoda; 5) pravnim licima i drugim subjektima kojima su direktno ili indirektno doznačena budžetska sredstva za određenu namenu, pravnim licima i drugim subjektima koji su učesnici u poslu koji je predmet kontrole i subjektima koji koriste budžetska sredstva po osnovu zaduživanja, subvencija, ostale državne pomoći u bilo kom obliku, donacija, dotacija i dr.

Poslovi budžetskih inspekcija organizuju se i na nivou autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave.

Budžetska inspekcija ima pristup svim podacima, dokumentima, izveštajima i informacijama potrebnim za obavljanje funkcija kod subjekata nad kojima se vrši inspeksijska kontrola, te ima na raspolaganju odgovarajuće resurse (osoblje, prostor i opremu), koji obezbeđuju vršenje njihovih funkcija.

Na rad budžetske inspekcije primenjuje se i Zakon o inspeksijskom nadzoru¹¹. Inspeksijski nadzor je posao državne uprave čija sadržina i pojam su utvrđeni zakonom kojim se uređuje rad državne uprave, koga vrše organi državne uprave, organi autonomne pokrajine i organi jedinica lokalne samouprave, s ciljem da se preventivnim delovanjem ili nalaganjem mera obezbedi zakonitost i bezbednost poslovanja i postupanja nadziranih subjekata i spreče ili otklone štetne posledice po zakonom i drugim propisom zaštićena dobra, prava i interese.

Uredbom o radu, ovlašćenjima i obeležjima budžetske inspekcije¹² propisano je da budžetska inspekcija vrši inspeksijsku kontrolu primene zakona u oblasti materijalno-finansijskog poslovanja i namenskog i zakonitog korišćenja sredstava kod subjekata inspeksijske kontrole. Budžetska inspekcija poslove inspeksijske kontrole obavlja po programu rada, dok je predviđena i mogućnost vršenja vanredne inspeksijske kontrole (pri tome, treba imati u vidu da je na zvaničnoj internet prezentaciji Ministarstva finansija objavljena i informacija o mogućnosti podnošenja prijave nepravilnosti i nezakonitosti u korišćenju javnih sredstava). Inspeksijska kontrola se vrši uvidom u poslovne knjige, izveštaje, evidencije i drugu dokumentaciju subjekta inspeksijske kontrole, dok budžetska inspekcija ima pravo uvida u dokumentaciju o poslu koji je predmet inspeksijske kontrole i kod drugih lica, učesnika u tom poslu. Po izvršenoj kontroli, sačinjava se zapisnik o kontroli u kome se, ukoliko se u postupku inspeksijske kontrole utvrde nezakonitosti ili nepravilnosti, navode: 1) pravni osnov; 2) dokazi na osnovu kojih su utvrđene; 3) mere koje se predlažu za njihove otklanjanje; 4) rokovi za otklanjanje istih.

Članom 57. Zakona o budžetskom sistemu propisano je da ugovori o nabavci dobara, finansijske imovine, pružanju usluga ili izvođenju građevinskih radova, koje zaključuju direktni i indirektni korisnici budžetskih

¹¹ Službeni glasnik RS“, br. 36/2015.

¹² Službeni glasnik RS“, br. 93/2017.



This project is co-funded
by the Republic of Serbia



EU Support for Further Improvement of
Public Procurement System
in Serbia



This project is funded
by the European Union

EuropeAid/137117/IH/SER/RS, Support for further improvement of Public Procurement system in Serbia, IPA 2013

sredstava i korisnici sredstava organizacija za obavezno socijalno osiguranje, moraju biti zaključeni u skladu sa propisima koji regulišu javne nabavke, dok je ovim zakonom propisano da nepostupanje u skladu sa navedenom odredbom predstavlja prekršaj (na navedeni način se praktično omogućava budžetskoj inspekciji da podnese zahtev za pokretanje prekršajnog postupka u vezi sa bilo kojom povredom odredaba ZJN, u skladu sa ovlašćenjem datim članom 104. Zakona o budžetskom sistemu).

Imajući u vidu navedena ovlašćenja budžetske inspekcije u vezi sa kontrolom trošenja javnih sredstava, pa i u vezi sa javnim nabavkama, jasno je da je budžetska inspekcija ta koja je u skladu sa pozitivnim propisima snabdevena konkretnim ovlašćenjima u vezi sa vršenjem ex-post kontrole i u vezi sa javnim nabavkama, ali i resursima s tim u vezi. S tim u vezi, treba ukazati i na potrebu eventualnog „proširivanja“ kruga subjekata na koje se napred navedeni prekršaj iz Zakona o budžetskom sistemu odnosi, imajući u vidu da je krug lica utvrđen članom 57. ovog zakona uži od kruga lica koji predstavljaju subjekte kontrole od strane budžetske inspekcije, te da je potrebno propisati konkretne i pojedinačne prekršaje s tim u vezi, kako bi bilo jasno i nedvosmisleno koje radnje naručilaca predstavljaju osnov prekršajne odgovornosti.

DRI

DRI obavlja reviziju finansijskih izveštaja, reviziju pravilnosti poslovanja koja obuhvata ispitivanje finansijskih transakcija i odluka u oblasti javnih nabavki, kao i reviziju svrsishodnosti poslovanja koja obuhvata ispitivanje trošenja sredstava iz budžeta i drugih javnih sredstava radi izveštavanja da li su upotrebljena u skladu s načelima ekonomije, efikasnosti i efektivnosti, kao i u skladu s planiranim ciljevima.

Ova institucija, dakle, kao i budžetska inspekcija, vrši ex-post kontrolu u vezi sa javnim nabavkama (pre svega u vezi sa pravilnošću u sprovođenju postupka javnih nabavki i realizaciji zaključenih ugovora). Krug subjekata revizije, u skladu sa Zakonom o državnoj revizorskoj instituciji¹³ postavljen je na način da je čak i znatno širi od kruga lica koja su naručioci u skladu sa ZJN. Po obavljenoj reviziji, DRI sačinjava izveštaj o reviziji, a u slučaju kršenja obaveza dobrog poslovanja DRI može istaći zahtev za preduzimanje mera. DRI ima ovlašćenje da podnosi zahteve za pokretanje prekršajnog postupka (kao i krivične prijave) u vezi sa izvršenom revizijom.

6. ZAKLJUČCI U VEZI SA VRŠENJEM MONITORINGA

Kako je navedeno u poglavlju 2. ove analize, prilikom vršenja pojedinih zadataka u pogledu funkcije nadzora (monitoringa), potrebno je razlikovati sistemski monitoring koji po pravilu vrše uprave za javne nabavke kao centralna tela u sistemima javnih nabavki, od nadzora koji vrši telo nadležno za zaštitu prava u pojedinačnim postupcima javnih nabavki, te nadzora koji vrše u skladu sa svojim ovlašćenjima državne institucije za reviziju i inspeksijski organi.

Po mišljenju eksperta, a imajući u vidu postojeći sistem kontrola u Republici Srbiji i kako bi se na najbolji način koordinacijom različitih ovlašćenja nadležnih organa postigli odgovarajući rezultati u vršenju nadzora, preporučljivo je da UJN vrši sistemski monitoring kako je ranije u analizi opisano, dok je u pogledu vršenja monitoringa u pojedinačnim postupcima javnih nabavki potrebno jasno urediti ovlašćenja UJN i situacije u kojima bi UJN takav monitoring vršila. Naime, nesporan je značaj UJN i u vršenju monitoringa u pojedinačnim postupcima javnih nabavki (pre svega, kako bi se sprečile nepravilnosti, ali i kako bi se iste blagovremeno otklonile), ali je neophodno tom prilikom jasno (jasnije) urediti u kojim situacijama, sa kojim ciljem i na koji način se takav monitoring vrši.

¹³ Službeni glasnik RS“, br. 101/2005, 54/2007 i 36/2010.



This project is co-funded by the Republic of Serbia



EU Support for Further Improvement of Public Procurement System in Serbia



This project is funded by the European Union

EuropeAid/137117/IH/SER/RS, Support for further improvement of Public Procurement system in Serbia, IPA 2013

Naime, celishodnim se pokazuje da ovakav monitoring UJN vrši, pre svega, na osnovu plana monitoringa koji bi sačinjavala UJN. Na navedeni način, UJN bi bila u mogućnosti da na osnovu podataka prikupljenih u vršenju sistemskog monitoringa, utvrdi u kojim oblastima i kod kojih naručilaca je potrebno vršiti ovu vrstu monitoringa u cilju sprečavanja (ali i otkrivanja) nepravilnih postupanja u sprovođenju postupaka javnih nabavki. S tim u vezi, UJN bi mogla dati prioritet slučajevima u kojima bi monitoring mogao imati efekat na veću grupu naručilaca ili privrednih subjekata i sl.

Pored navedenog, a u cilju jačanja integriteta sistema javnih nabavki, preporuka je da se razmotri i vršenje monitoringa na osnovu obaveštenja od strane učesnika u sistemu javnih nabavki, kao što su privredni subjekti ili određeni nadležni organi koji prilikom vršenja svojih ovlašćenja saznaju za eventualna nepravilna postupanja naručilaca prilikom sprovođenja postupaka javnih nabavki. Na navedeni način dala bi se mogućnost UJN da pravovremeno reaguje i utiče na zakonito sprovođenje postupaka javnih nabavki.

Ipak, s tim u vezi, neophodno je uzeti u obzir da se vršenjem monitoringa ne treba „zameniti“ mogućnost pokretanja postupka zaštite prava ili da se na drugi način ne utiče na neefikasnost sprovođenja postupka javne nabavke. Takođe, prilikom kreiranja zakonskog rešenja, preporuka je da se jasno uredi ovlašćenja UJN prilikom vršenja ove vrste monitoringa.

Na kraju, ako analiziramo različite faze procesa javnih nabavki, a imajući u vidu ranije navedena predložena ovlašćenja institucija, mišljenje je da bi u fazi planiranja javnih nabavki najznačajniju ulogu u vršenju nadzora bilo opravdano dodeliti UJN, s obzirom da UJN obezbeđuje dostupnost podataka iz objavljenih planova javnih nabavki na Portalu javnih nabavki. Vršeci sistemski nadzor u tom delu, UJN bi na osnovu analize objavljenih planova javnih nabavki bila u situaciji da pripremi preporuke i uputstva koja mogu da budu od značaja za pripremu javnih nabavki.

U fazi sprovođenja postupka javne nabavke i izvršenja ugovora, kako je prethodno navedeno, sistemski nadzor vršila bi UJN i time zadržala značajna ovlašćenja u ovim fazama procesa, dok bi se neposredni nadzor vršio kako od strane UJN u skladu sa jasno uređenim pravilima s tim u vezi, tako i podnošenjem zahteva za zaštitu prava od strane zainteresovanih lica i odlučivanjem Republičke komisije i putem inspekcija i kontrola od strane DRI i budžetske inspekcije. Pored navedenog, mišljenje je da bi u fazi nadzora nad izvršenjem ugovora o javnim nabavkama značajne rezultate trebala dati povećana transparentnost putem Portala javnih nabavki, kako je ranije opisano u ovoj analizi.

Tabela 2 – predlog podele uloga u vršenju nadzora

UJN	Republička komisija	DRI i budžetska inspekcija	Izvršenje ugovora
- prikupljanje statističkih i drugih podataka o sprovedenim postupcima, zaključenim ugovorima o javnim nabavkama i o efikasnosti sistema javnih nabavki u celini; - obezbeđenje svih preduslova da relevantne informacije o javnim nabavkama budu objavljene i javno dostupne, pre svega, na Portalu javnih nabavki;	Republička komisija ima ulogu u vršenju kontrole koja se pretežno odnosi na postupke javnih nabavki koji su u toku.	Imajući u vidu ranije opisana ovlašćenja budžetske inspekcije i DRI u vezi sa kontrolom trošenja javnih sredstava, pa i u vezi sa javnim nabavkama, budžetska inspekcija i DRI su „specijalizovani“ organi koji su u skladu sa pozitivnim propisima snabdeveni konkretnim	U fazi nadzora nad izvršenjem ugovora o javnim nabavkama odlučujuću ulogu trebalo bi dati povećanoj transparentnosti od strane naručilaca a putem Portala javnih nabavki (na način ranije opisan u ovoj analizi), dok bi ex-post (neposredni) nadzor bilo celishodno zadržati za



This project is co-funded by the Republic of Serbia



EU Support for Further Improvement of Public Procurement System in Serbia



This project is funded by the European Union

EuropeAid/137117/IH/SER/RS, Support for further improvement of Public Procurement system in Serbia, IPA 2013

<ul style="list-style-type: none"> - vršenje nadzora nad oglasima o javnim nabavkama koji se objavljuju na Portalu javnih nabavki, na način opisan ranije u analizi; - edukacija svih aktera u javim nabavkama, i to ne samo onih koji direktno sprovode ili učestvuju u postupcima javnih nabavki, već i zaposlenih u državnim organima i institucijama koje imaju određene poslove u vezi sa kontrolom i suzbijanjem neregularnosti u javnim nabavkama, ali i zaposlenih u medijima i predstavnika civilnog društva koji mogu da imaju važnu ulogu u otkrivanju neregularnosti; - sistemsko praćenje prakse nadležnih organa, kao što su Republička komisija i DRI, kako bi se uočile najčešće neregularnosti koje su utvrdili ti organi, te kako bi se preventivno delovalo (kroz predstavljanje javnosti i posebne edukacije za naručioce i oblasti gde su utvrđene nepravilnosti u većem broju postupaka) i sprečilo ponavljanje tih neregularnosti; - priprema modela akata i dokumentacije koji će pomoći naručiocima i ponuđačima, ali i kontrolnim organima da lakše učestvuju u postupcima javnih nabavki, ili da lakše vrše kontrolu tih postupaka, tako što će modeli biti jasni, pregledni i sadržati sve neophodne napomene i obrazloženja, kako bi oni koji ih primenjuju shvatili njihovu 		<p>ovlašćenjima u vezi sa vršenjem ex-post kontrole i u vezi sa javnim nabavkama.</p>	<p>budžetsku inspekciju i DRI, koji raspolažu jasnim ovlašćenjima u vezi sa vršenjem neposrednog nadzora u ovim fazama procesa javnih nabavki.</p>
---	--	---	--



This project is co-funded by the Republic of Serbia



EU Support for Further Improvement of Public Procurement System in Serbia



This project is funded by the European Union

EuropeAid/137117/IH/SER/RS, Support for further improvement of Public Procurement system in Serbia, IPA 2013

<p>sadržinu i razloge njihove primene;</p> <ul style="list-style-type: none"> - preduzimanje inicijative u cilju bliže saradnje među nadležnim organima i institucijama u javnim nabavkama, a kako bi se razmenjivala potrebna znanja, iskustvo i kako bi praksa u primeni odredaba ZJN bila ujednačena; - vršenje monitoringa u pojedinačnim postupcima javnih nabavki, na način opisan u tekstu. 			
--	--	--	--

Iz svega navedenog, mogli bismo zaključiti da bi uređenje nadzora kako je opisano bilo u skladu sa rešenjima koje poznaju države članice EU.

UJN bi bila centralna institucija u sistemu koja vrši sistemski nadzor nad sistemom javnih nabavki i na osnovu informacija dobijenih od nadležnih institucija predlaže potrebne promene u sistemu, vrši obuke i priprema uputstva i dr.

Pored navedenog, UJN bi vršila monitoring nad pojedinačnim postupcima javnih nabavki u skladu sa jasno uređenim pravilima u zakonu, u cilju otklanjanja nepravilnosti u primeni zakona.

Takođe, značajno je ukazati da su saradnja i koordinacija svih nadležnih institucija u sistemu javnih nabavki, u pogledu vršenja nadzora, kao i saradnja sa nadležnim tužilaštvima i policijom, od izuzetnog značaja za efikasno otklanjanje nepravilnih postupanja u sistemu javnih nabavki. U tom pogledu značajnu ulogu bi mogla imati UJN, a pre svega imajući u vidu da je UJN centralna institucija u sistemu i ona koja raspolaže najvećim brojem informacija (imajući u vidu njene funkcije upravljanja Portalom javnih nabavki i izveštavanja).

Mišljenje je da bi se ovako postavljenim jasnim uređenjem vršenja monitoringa od strane svih institucija, značajno doprinelo realizaciji zahteva iz merila 2 za zatvaranje poglavlja 5 – Javne nabavke¹⁴.

¹⁴ Merilo 2 glasi: Srbija treba da uspostavi adekvatne administrativne i institucionalne kapacitete na svim nivoima i preduzme odgovarajuće mere kako bi se obezbedilo pravilno sprovođenje i primena nacionalnog zakonodavstva u ovoj oblasti na vreme pre pristupanja. To naročito uključuje:

- a) Implementaciju Strategije razvoja javnih nabavki za period 2014-2018. godina, kako bi se unapredili administrativni kapaciteti, naročito jačanjem kapaciteta Uprave za javne nabavke i obezbeđivanjem odgovarajuće obuke na svim nivoima za sve zainteresovane strane;
- b) Pripremu instrumenata za praktičnu primenu i monitoring (uključujući administrativna pravila, priručnike i standardne modele ugovora);
- c) Jačanje kontrolnih mehanizama, uključujući kontrolu i unapređenje transparentnosti u fazi realizacije ugovora o javnim nabavkama i procenu rizika sa prioritetom kontrole u ranjivim sektorima;
- d) Efikasno funkcionisanje sistema pravne zaštite;
- e) Mere u vezi sa prevencijom i borbom protiv korupcije i sukoba interesa u oblasti javnih nabavki, kako na centralnom tako i na lokalnom nivou.