



This project is co-funded
by the Republic of Serbia



This project is funded
by the European Union

Project “Support for further improvement of Public Procurement system in Serbia”, IPA 2013

Monitoring Uprave za javne nabavke i preporuke za njegovo poboljšanje

Saša Varinac

21. decembar 2018, Beograd



Republic of Serbia
Public procurement office

Implemented
by

giz

International
Services

KPMG



EU Support for Further Improvement of
Public Procurement System
in Serbia

Sadržaj Analize

1. Funkcije uprava za javne nabavke i funkcija monitoringa, prema praksi Evropske unije
2. Poslovi uprava za javne nabavke u regionu i državama članicama Evropske unije
3. Analiza poslova koje trenutno obavlja Uprava za javne nabavke, sa preporukama za poboljšanje
4. Preporuke za poboljšanje funkcije monitoringa Uprave za javne nabavke

Funkcije uprava za javne nabavke i funkcija monitoringa, prema praksi Evropske unije

- OECD Informativni dokument br. 26 – **Organizacija centralnih funkcija javnih nabavki** i
- OECD Informativni dokument br. 27 – **Monitoring javnih nabavki**

Države članice EU osnivaju **centralne organizacione strukture za izvršavanje funkcija koje se odnose na sistem javnih nabavki u celini**, kojima je dato ovlašćenje i povereni su im zadaci koordinacije, upravljanja i davanja podrške u primeni zakonodavstva u oblasti javnih nabavki.

Funkcije uprava za javne nabavke i funkcija monitoringa, prema praksi Evropske unije

Funkcije koje vrše centralne institucije se mogu klasifikovati ili kao glavne funkcije ili kao pomoćne funkcije.

Glavne funkcije:

- Izrada osnovne politike javnih nabavki, čiji je cilj uspostavljanje opšteg pravnog okvira za aktivnosti javnih nabavki
- Sekundarna politika i regulatorne funkcije, koje se odnose na propise koje je vlada zvanično usvojila kako bi sprovela primarno zakonodavstvo u konkretnim oblastima
- Funkcija međunarodne koordinacije (međunarodna saradnja);
- Nadzorna funkcija (monitoring) - 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 i na taj način obezbedi značajne informacije koje su suštinski važne za kreiranje politika; identifikuje potrebe za bilo kakvim promenama u sistemu



Funkcije uprava za javne nabavke i funkcija monitoringa, prema praksi Evropske unije

Pomoćne funkcije:

- Savetodavne i funkcije operativne podrške - cilj je da se omogući naručiocima da postupaju efikasno i u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom, osnovnim principima Ugovora o funkcionisanju EU i dobrim praksama
- 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)
- Funkcije profesionalizacije i jačanja kapaciteta
- Funkcije razvoja i koordinacije nabavki



Poslovi uprava za javne nabavke u regionu i državama članicama Evropske unije

Uprave za javne nabavke u **regionu** (Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Crna Gora i Makedonija), **vrše glavne funkcije** (*učestovanje u kreiranju politike javnih nabavki i izradi propisa o javnim nabavkama, međunarodna koordinacija i nadzorna funkcija*), 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*).



Poslovi uprava za javne nabavke u regionu i državama članicama Evropske unije

- Slovenija - centralna institucija za javne nabavke (Direktorat za javne nabavke) obezbeđuje monitoring nad propisima o javnim nabavkama
- Poljska - 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
- Rumunija - u okviru uprave za javne nabavke formirana posebna organizaciona jedinica koja vrši tzv. ex-ante kontrolu određenih delova konkursnih dokumentacija pre njihovog objavljivanja
- Italija - antikorupcijsko telo vrši kontrolu postupaka javnih nabavki i izvršenja ugovora o javnim nabavkama
- Portugal - kontrolu javnih nabavki vrše Sud revizora i finansijska inspekcija



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 EU
- Poslovi UJN predstavljaju glavne i prateće funkcije centralne organizacione strukture za izvršavanje funkcija koje se odnose na sistem javnih nabavki u celini.
- Poslovima UJN značajno se utiče na efikasnost sistema javnih nabavki u Republici Srbiji i kao centralna institucija u sistemu javnih nabavki UJN značajno utiče na kreiranje politike javnih nabavki i efikasnost i zakonitost postupanja svih učesnika u sistemu



Analiza poslova koje trenutno obavlja Uprava za javne nabavke, sa preporukama za poboljšanje

ANALIZA POSLOVA KOJE TRENUTNO OBAVLJA UJN:

- UJN sačinjava model internog plana za sprečavanje korupcije u javnim nabavkama
- Utvrđivanje neusklađenosti internog akta naručioca sa odredbama ZJN
- Zaštita integriteta postupka
- Prijavljivanje korupcije UJN
- UJN ispituje ispunjenost uslova za sprovođenje pregovaračkog postupka iz člana 36. ZJN (i konkurentnog dijaloga)
- Dostavljanje odluke o izmeni ugovora UJN
- UJN pokreće prekršajni postupak
- UJN pokreće postupak za utvrđivanje ništavosti ugovora o javnoj nabavci
- UJN imenuje građanskog nadzornika



Preporuke za poboljšanje funkcije monitoringa Uprave za javne nabavke

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

- ZJN 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 ostavlja prostor za različita tumačenja.
- Neophodno obezbediti da svaka institucija u sistemu ima **jasne nadležnosti i ovlašćenja**
- UJN kao stručno telo, trebalo bi da vrši tzv. **sistemski nadzor nad sprovođenjem postupaka javnih nabavki i izvršenjem ugovora o javnim nabavkama** - niz aktivnosti koje imaju za cilj da spreče pojavu neregularnosti i da omoguće njihovo lako otkrivanje i efikasno sankcionisanje i to na sistemski i kontinuirani način.



Preporuke za poboljšanje funkcije monitoringa Uprave za javne nabavke

- Potpuni nadzor nad primenom ZJN koji je trenutno u nadležnosti UJN predstavlja neizbežno rešenje (naročito imajući ovlašćenja drugih institucija), zato što ne određuje **na osnovu kojih informacija UJN vrši nadzor, te da li je UJN u obavezi da reaguje na bilo koju informaciju** koja joj biva saopštena ili dostavljena
- Imajući u vidu 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.



Preporuke za poboljšanje funkcije monitoringa Uprave za javne nabavke

- **UJN** - 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.
- **UJN** bi vršila **monitoring nad pojedinačnim postupcima** javnih nabavki u skladu sa jasno uređenim pravilima u zakonu, u cilju otklanjanja nepravilnosti u primeni zakona
- **Saradnja i koordinacija svih nadležnih institucija** u sistemu javnih nabavki, u pogledu vršenja nadzora, kao i saradnja sa nadležnim tužilaštvima i policijom - značajnu ulogu bi mogla imati UJN koja raspolaže najvećim brojem informacija
- **Jasnim uređenjem vršenja monitoringa od strane svih institucija** značajno bi se doprinelo realizaciji zahteva iz merila za zatvaranje poglavlja 5 – Javne nabavke.

Preporuke za poboljšanje funkcije monitoringa Uprave za javne nabavke

- Moraju postojati **jasna pravila** i mora biti obezbeđeno da ta **pravila budu dostupna** onima koji će ih primenjivati
- 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).



HVALA NA PAŽNJI!



Republic of Serbia
Public procurement office

Implemented
by

giz | International
Services

KPMG



EU Support for Further Improvement of
Public Procurement System
in Serbia