



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 AKTUELNOG STANJA U VEZI SA NEREGULARNOSTIMA U POSTUPCIMA JAVNIH NABAVKI SA PREPORUKAMA ZA POBOLJŠANJE MERA ZA NJIHOVO EFIKASNO OTKRIVANJE I SANKCIONISANJE

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.



Republic of Serbia
Public Procurement Office

Project implemented by

giz International
Services

In Consortium with

KPMG



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	5
1. AKTUELNO STANJE - NEREGULARNOSTI U RAZLIČITIM FAZAMA JAVNE NABAVKE	5
1.1 PLANIRANJE	5
1.1.1 Neadekvatno utvrđivanje potreba za nabavkom	6
1.1.2 Neregularnosti prilikom određivanja elemenata Plana nabavki	8
1.2 SPROVOĐENJE POSTUPKA JAVNE NABAVKE	8
1.2.1 Diskriminacija kroz uslove za učešće	9
1.2.2 Diskriminacija kroz tehničke specifikacije	10
1.2.3 Diskriminacija kroz elemente kriterijuma	11
1.2.4 Sklapanje kartelskih sporazuma između ponuđača u svrhu uticaja na rezultat postupka javne nabavke.	11
1.2.5 Sukob interesa	12
1.2.6 Neregularnosti prilikom otvaranja i stručne ocene ponuda	12
1.3 IZVRŠENJE UGOVORA O JAVNOJ NABAVCI	13
2. AKTUELNO STANJE - OVLAŠĆENJA ZA SUZBIJANJE NEREGULARNOSTI U VAŽEĆEM ZAKONU O JAVNIM NABAVKAMA	15
2.1 UPRAVA ZA JAVNE NABAVKE	15
2.2 REPUBLIČKA KOMISIJA ZA ZAŠTITU PRAVA U POSTUPCIMA JAVNIH NABAVKI	15
2.3 DRŽAVNA REVIZORSKA INSTITUCIJA	16
2.4 AGENCIJA ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE	16
2.5 KOMISIJA ZA ZAŠTITU KONKURENCIJE	17
2.6 KOMISIJA ZA JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO I KONCESIJE	17
2.7 MINISTARSTVO FINANSIJA	17
2.8 TUŽILAŠTVA	18
3. PREPORUKE ZA POBOLJŠANJE MERA ZA EFIKASNO OTKRIVANJE I SANKCIONISANJE NEREGULARNOSTI U JAVNIM NABAVKAMA	20
3.1. POTREBNE IZMENE ODREDBI ZJN	20
3.1.1. Promena ili jasnija ovlašćenja nadležnih organa	21
3.1.2. Planiranje javnih nabavki	22





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

3.1.3. Odredbe ZJN koje sadrže mere za borbu protiv korupcije i sprečavanje sukoba interesa ...	23
3.1.3.1. <i>Opšte mere za sprečavanje korupcije - član 21. ZJN</i>	23
3.1.3.2. <i>Zaštita integriteta postupka - član 23. ZJN</i>	24
3.1.3.3. <i>Dužnost prijavljivanja korupcije - član 24. ZJN</i>	24
3.1.3.4. <i>Nezavisne ponude i povreda konkurencije - čl. 26. i 27. ZJN</i>	24
3.1.3.5. <i>Građanski nadzornik - član 28. ZJN</i>	25
3.1.3.6. <i>Sukob interesa – čl. 29. i 30. ZJN</i>	25
3.1.4. Izvršenje ugovora	26
3.1.4.1. <i>Izmene ugovora o javnim nabavkama - član 115. ZJN</i>	26
3.1.4.2. <i>Veća transparentnost i kontrola u fazi izvršenja ugovora</i>	26
3.1.5. Postupak zaštite prava	27
3.1.5.1. <i>Aktivna legitimacija</i>	27
3.1.5.2. <i>Posledice podnetog zahteva za zaštitu prava i privremene mere</i>	27
3.1.5.3. <i>Kontradiktornost u postupku zaštite prava</i>	28
3.1.5.4. <i>Osporavanje odluke Republičke komisije podnošenjem tužbe pred Upravnim sudom</i>	28
3.1.5.5. <i>Posebna ovlašćenja Republičke komisije</i>	29
3.1.5.6. <i>Prekršajni postupak</i>	29
3.2. KRIVIČNI POSTUPAK	30
3.3. JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO	30
3.4 PREPORUKE ZA NADLEŽNE ORGANE U POGLEDU NAČINA SPROVOĐENJA OVLAŠĆENJA	30
3.4.1 <i>Planiranje</i>	30
3.4.2 <i>Sprovođenje postupka javne nabavke</i>	31
3.4.3 <i>Izvršenje ugovora o javnoj nabavci</i>	31





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

Regulisanje postupaka javnih nabavki ima više ciljeva. Pored stvaranja uslova za nesmetan promet robe i usluga, doprinos razvoju privrede, uspostavljanje finansijske discipline, može se reći da su, ipak, ostvarenje ekonomičnosti i efikasnosti upotrebe javnih sredstava (princip „vrednost za novac“ – što povoljniji odnos između onog što je plaćeno i vrednosti koja je dobijena), kao i borba protiv neregularnosti, dva najvažnija cilja javnih nabavki.

Borba protiv neregularnosti je, dakle, jedan od primarnih ciljeva celokupnog sistema javnih nabavki. Ako se ima u vidu da se u Republici Srbiji godišnje na javne nabavke potroši oko 3.000.000.000 EUR (zvaničan podatak Uprave za javne nabavke), može se konstatovati da u ovoj oblasti postoji rizik od radnji i pojava koje imaju za cilj nezakonito favorizovanje određenih ponuđača i diskriminaciju ostalih, a u svrhu zadovoljenja određenih finansijskih, političkih i drugih interesa. Naravno, radi se o ostvarenju interesa isključivo uskog kruga lica – određenih pojedinaca ili interesnih grupa, zahvaljujući čemu je ugrožen javni interes.

Neregularnosti u javnim nabavkama ne donose samo gubitak u novcu (u javnim sredstvima), već utiču i na to da se nabavljaju dobra, usluge i radovi koji svojim karakteristikama, kvalitetom i rokovima isporuke ne odgovaraju potrebama naručioca odnosno krajnjih korisnika, a neretko se dešava da se isporuči samo deo ugovorenog ili da isporuka u celini izostane. Posledice neadekvatno realizovanih javnih nabavki odražavaju se dvostruko negativno na rad svih naručilaca: troškovi njihovog funkcionisanja se uvećavaju, dok je kvalitet usluga koje pružaju građanima slabiji od potencijalnog. To sve, u krajnjoj liniji, pada na teret građana, jer su u pitanju institucije koje se u pretežnom delu finansiraju njihovim novcem, a građani su i korisnici tih usluga¹.

Suzbijanje neregularnosti u javnim nabavkama mora se, dakle, sprovesti kroz različite mere koje prožimaju sve faze procesa javne nabavke: planiranje, sprovođenje postupka javne nabavke i izvršenje ugovora. Sistem javnih nabavki trebalo bi da obezbedi efikasnu prevenciju neregularnosti i da omogući njeno efikasnije sankcionisanje ukoliko se pojavi. Zbog toga se pitanje suzbijanja neregularnosti ne može smatrati isključivo pitanjem sprovođenja nekih posebnih mera, već kao cilj koji se ostvaruje kroz različite aspekte reforme sistema javnih nabavki, kao što je, na primer, povećanje transparentnosti², ali svakako i bolje informisanje javnosti i veći stepen edukacije svih aktera u postupcima javnih nabavki.

1. AKTUELNO STANJE - NEREGULARNOSTI U RAZLIČITIM FAZAMA JAVNE NABAVKE

Javnu nabavku u širem smislu čine planiranje, sam postupak javne nabavke (dodela ugovora o javnoj nabavci) i izvršenje ugovora o javnoj nabavci. Dakle, to su tri faze u ciklusu jedne javne nabavke i u svakoj od tih faza mogu da se jave određene neregularnosti koje će biti predstavljene u nastavku teksta.

1.1 PLANIRANJE

Planiranje javne nabavke je početna faza u ciklusu jedne javne nabavke i podrazumeva više radnji koje naručilac preduzima u cilju pripreme sprovođenja postupka javne nabavke i kasnijeg zaključenja i realizacije ugovora o javnoj nabavci. Te radnje su: utvrđivanje potreba za nabavkom i istraživanje tržišta,

¹ Saša Varinac, Ivan Ninić, Udruženje profesionalaca u javnim nabavkama Republike Srbije – *Korupcijska mapa javnih nabavki u Republici Srbiji*, Misija OEBS u Srbiji, Beograd 2014, 2.

² Strategija razvoja javnih nabavki u Republici Srbiji za period 2014–2018. godine („Službeni glasnik RS”, broj 122/14).





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

predviđanje sredstava usvajanjem budžeta ili finansijskog plana, kao i donošenje plana nabavki koji sadrži dinamiku sprovođenja nabavki, vrstu postupka, procenjenju vrednost i ostale potrebne elemente.

1.1.1 Neadekvatno utvrđivanje potreba za nabavkom

Kroz utvrđivanje potreba za nabavkom naručilac se, aktivnom komunikacijom unutar svojih organizacionih delova (kao što su tehnička, finansijska, pravna služba i služba komercijale), opredeljuje šta će nabavljati u jednoj godini. Pri tom, naručilac se rukovodi analizom nabavki i potreba u prethodnom periodu, trenutnim potrebama i stanjem zaliha, analizom aktuelnog stanja na tržištu, kao i godišnjim i srednjoročnim planovima poslovanja.

Veoma je važno da tom prilikom naručilac realno i objektivno utvrdi potrebe sa stanovišta poslova koji su mu dati u nadležnost, ali i sa stanovišta raspoloživih kadrovskih i tehničkih kapaciteta. Što se tiče poslova koje obavlja naručilac, trebalo bi uzeti u obzir ne samo ono što je navedeno u propisima i odlukama nadležnih organa kojima su određeni ti poslovi, već i godišnje i srednjoročne planove poslovanja.

U fazi planiranja javnih nabavki posebna pažnja mora se posvetiti pravovremenosti i načinu planiranja. Kod naručilaca je veoma prisutan problem kašnjenja u pravljenju planova nabavki i neadekvatno planiranje u smislu da se planira više ili manje nego što je potrebno. Taj problem ima za posledicu da se ili prevelika sredstva angažuju i ostaju neiskorišćena, ili da se naknadno uoče potrebe koje nisu bile predviđene u vreme planiranja, što nameće potrebu sprovođenja pregovaračkih postupaka "po hitnosti" ili dovodi do toga da naručilac nema na raspolaganju potrebna dobra ili usluge.

Osnovni preduslovi dobrog planiranja su: praćenje zaliha, upravljanje lancem snabdevanja i dobro poznavanje potreba korisnika. Isto tako, neophodno je temeljno istraživanje tržišta, kako bi se obezbedile informacije o potencijalnim ponuđačima, intenzitetu konkurencije, prisutnosti rizika dogovaranja između ponuđača, što je sve bitno da bi mogla da se planira vrsta postupka u kome će se sprovesti nabavka, kao i način na koji će se odrediti tehničke specifikacije i ostali elementi konkursne dokumentacije.

Praksa pokazuje da se mala ili gotovo nikakva pažnja ne poklanja pitanju svrsishodnosti nabavki. Kod specifikacije potreba koju pravi korisnik u okviru naručioca i dostavlja službi za javne nabavke zbog planiranja, najčešće nedostaje jasno pisano obrazloženje koje treba da služi kao osnova za procenu svrsishodnosti nabavke³. Takođe, često kod naručilaca nedostaje model za pisanje obrazloženja koji bi sadržao elemente koji jasno pokazuju kako konkretna nabavka doprinosi ekonomičnoj i efikasnoj realizaciji cilja naručioca, odnosno njegovih poslovnih (radnih) planova.

U smislu izloženog, objektivnost naručioca u utvrđivanju potreba za nabavkom bi trebalo ocenjivati kroz odgovore na sledeća pitanja:

- 1) Da li je, uopšte, potrebno nabaviti određene predmete nabavki?
- 2) Da li su potrebne količine dobara (obim radova ili usluga) koje se traže?
- 3) Koji je adekvatan kvalitet onoga što će se nabavljati?
- 4) Da li predmet nabavki, po svojim karakteristikama, odgovara potrebama naručioca?

Sve navedeno je u domenu razmatranja, pre svega, ekonomičnog postupanja naručioca u početnoj fazi javne nabavke. Nabavka nečega što realno nije potrebno naručiocu, ili nabavka u neodgovarajućim

³ Za više detalja, pogledati drugi dokument koji je pripremio ovaj Projekat: "Kako proceniti i opravdati potrebe za javnim nabavkama - smernice za naručioce", dostupno na: <http://eupodraska.ujn.gov.rs/izvestaj-kako-proceniti-i-opravdati-potrebe-za-javnim-nabavkama-smernice-za-narucioce/>.





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

količinama, neadekvatnog kvaliteta i neodgovarajućih svojstava dovodi do nepotrebnih izdataka javnih sredstava. U određenim slučajevima motiv za te pojave može biti i koruptivne prirode.

Kada su u pitanju **nabavke koje nisu potrebne**, posebnu pažnju bi trebalo obratiti na nabavke:

- intelektualnih usluga čije rezultate neće koristiti naručilac, kao što su različite analize, istraživanja, prevođenja itd;
- potrošnog materijala ili rezervnih delova, iako se u skladištu naručioca nalaze znatne količine koje nisu iskorišćene u dužem vremenskom periodu;
- zamene opreme koja je još uvek upotrebljiva i u dobrom stanju (nabavka novih automobila, iako naručilac raspolaže sa vozilima koja nisu mnogo korišćena i koja su sasvim ispravna);
- stručne specijalizovane obuke za lica kojima ta obuka nije potrebna, s obzirom na radno mesto na kojem su angažovani;
- nabavka specijalnih terenskih vozila, iako nijedan od poslova koje obavlja naručilac ne ukazuju da će ta vozila biti korišćena na specifičnim terenima.

Primeri nabavki **u većim količinama i obimu od potrebnog** su:

- nabavka velike količine građevinskog materijala, iako je objekat koji će se graditi male površine i spratnosti;
- nabavka računara ili delova kancelarijskog nameštaja (radnih stolova, stolica i sl.) u znatno većem broju od broja zaposlenih kod naručioca;
- nabavka izrade sajta naručioca sa velikim brojem nepotrebnih aplikacija koje neće koristiti očekivani posetioци tog sajta.

Što se tiče nabavki koje su **po kvalitetu i tehničkim karakteristikama predmeta znatno iznad potreba naručioca**, primeri za iste bi mogle da budu nabavke:

- službenih vozila nepotrebne kubikaže, dimenzija i drugih karakteristika;
- računarske opreme i programa koji su visokih performansi (velika brzina procesora, znatna količina raspoložive memorije itd.), iako se nabavljaju za potrebe zaposlenih koji će na njima preduzimati jednostavne operacije obrade i štampanja teksta ili razmene elektronske pošte;
- službenih telefona nepotrebnih karakteristika, kao što je ugrađena kamera visoke rezolucije;
- skupocenog kancelarijskog nameštaja.

Primeri nabavki predmeta **znatno manjeg nivoa kvaliteta od realno potrebnog** (uglavnom jer je jeftiniji) su:

- nabavka hiruških konaca i rukavica koje pucaju prilikom hiruških intervencija i time direktno ugrožavaju živote pacijenata;
- nabavka rezervnih delova koji su kratkog veka trajanja i koji zbog lošeg kvaliteta ugrožavaju čitava postrojenja, pa može doći do kvarova i štete koja će višestruko premašiti cenu samih rezervnih delova (recimo, nabavka kugličnih ležajeva koji se ugrađuju u rudarska postrojenja);
- nabavka softvera koji onemogućavaju naručioca u vršenju elektronskog poslovanja na koji su i obavezani odredbama posebnih propisa;





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

- nabavka nekvalitetnih zimskih pneumatika koji onemogućavaju kretanje patrolnih ili drugih terenskih vozila u otežanim zimskim uslovima;
- nabavka tonera za štampače koji onemogućavaju izradu jasnih i čitljivih dokumenata;
- asfaltiranje puteva sa nedovoljnom količinom asfalta ili sa asfaltom lošeg kvaliteta zbog čega dolazi do čestog oštećenja kolovoza i potrebe za učestalim ponavljanjem radova na istim saobraćajnicama;
- nabavka HTZ opreme koja ne štiti zaposlene od ekstremnih uslova kojima su izloženi u obavljanju delatnosti naručioca.

Sprovođenje nepotrebnih nabavki, kao i nabavki koje po obimu i tehničkim karakteristikama prevazilaze realne potrebe naručioca, dovodi do nepotrebnog, odnosno nesvršishodnog trošenja javnih sredstava, ali može ukazivati i na težnju da se određenim licima omogući da ostvare protivpravnu imovinsku korist.

1.1.2 Neregularnosti prilikom određivanja elemenata Plana nabavki

Pored sprovođenja nepotrebnih nabavki, odnosno nabavki sa nerealnim količinama i nerealnog kvaliteta, svakako da se u ovoj fazi javne nabavke javljaju još neke neregularnosti koje se moraju istaći. Te neregularnosti se ispoljavaju prilikom određivanja samih elemenata plana nabavki koje donosi naručilac i objavljuje na Portalu javnih nabavki, ali imaju posledice koje svakako nisu samo formalne nepravilnosti u sadržini tog dokumenta. Te neregularnosti su:

- primena određene vrste postupka iako za isti nisu ispunjeni zakonom propisani uslovi;
- neopravdana primena izuzetaka;
- nerealno određivanje procenjene vrednosti.

1.2 SPROVOĐENJE POSTUPKA JAVNE NABAVKE

Postupak javne nabavke, prema odredbama važećeg Zakona o javnim nabavkama⁴ (u daljem tekstu: ZJN), počinje donošenjem odluke o pokretanju postupka javne nabavke, a završava se kada odluka o dodeli ugovora postane konačna (kada se više ne može osporiti podnošenjem zahteva za zaštitu prava). U toj fazi postupka javne nabavke javljaju se neregularnosti, pre svega, u vezi sa sadržinom konkursne dokumentacije na osnovu koje se podnose ponude, kada se kroz tu sadržinu ograničava konkurencija i favorizuju određeni ponuđači. Takođe, u toj fazi nastaju i neregularnosti u pogledu nedozvoljene komunikacije i odnosa između učesnika u postupku javne nabavke i to kako između predstavnika naručilaca i ponuđača, tako i između samih ponuđača. U prvom slučaju u pitanju su različiti oblici pristrasnosti koji se ispoljavaju kroz sukob interesa i povrede integriteta postupka, a u drugom sklapanje tzv. kartelskih sporazuma između samih ponuđača. Svakako da se u ovoj fazi javne nabavke javljaju i neregularnosti u vezi sa stručnom ocenom ponuda, kada se ocenjuje da li su ponude u skladu sa zahtevanim uslovima, tehničkim specifikacijama i drugim zahtevima naručioca.

Svakako da je najvažniji deo ove faze javne nabavke, priprema konkursne dokumentacije na osnovu koje se podnose ponude. Ujedno, to je i najvažniji akt-dokument koji sastavlja naručilac i od toga kako isti bude sastavljen, odnosno kakva mu je sadržina, zavisice i ceo tok postupka javne nabavke i kasnije izvršenje ugovora o javnoj nabavci. Može se konstatovati da osnovne, konstitutivne elemente konkursne dokumentacije predstavljaju uslovi za učešće ponuđača, tehničke specifikacije i kriterijumi za dodelu

⁴ "Službeni glasnik RS", br. 124 od 29. decembra 2012. godine, br. 14 od 4. februara 2015. godine i br. 68 od 4. avgusta 2015. 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

ugovora. To su važni elementi, jer pokazuju šta će naručilac ceniti prilikom izbora ponuđača sa kojim će zaključiti ugovor o javnoj nabavci. Uslovi se odnose na sposobnost samog ponuđača da realizuje konkretan ugovor, tehničke specifikacije opisuju predmet javne nabavke, odnosno šta je naručiocu potrebno da dobije kao rezultat javne nabavke, dok kriterijumi i njihovi elementi pokazuju šta će naručiocu biti važno prilikom realizacije nabavke (pre svega, koliko će ga to koštati, ali i ostali parametri koji će, pri tome, biti ostvareni - recimo, koliko brzo će teći realizacija ugovora). Pored tih elemenata, konkursna dokumentacija ima i niz drugih informacija koje su neophodne da bi ponuđači na osnovu njih podneli prihvatljive ponude, kao ponude koje nemaju nedostatke u svojoj sadržini i koje ukazuju da su ponuđači koji su ih podneli sposobni da izvrše realizaciju konkretnog ugovora o javnoj nabavci.

Koliko su svi navedeni osnovni elementi konkursne dokumentacije značajni kako bi se izvršila pravilna i kvalitetna ocena podnetih ponuda, toliko je svaki od tih elemenata podložan korišćenju u svrhu ograničenja konkurencije i favorizovanja određenih ponuđača.

1.2.1 Diskriminacija kroz uslove za učešće

Što se tiče uslova za učešće, naručilac svoje potrebe iskazuje kroz određivanje dodatnih uslova u konkursnoj dokumentaciji. Dodatni uslovi se, pre svega, odnose na kapacitete ponuđača da uspešno realizuje konkretnu javnu nabavku i odnose se na njegovu finansijsku, poslovnu, kadrovsku i tehničku sposobnost i opremljenost da odgovori potrebama naručioca. Zahtevanje realno nepotrebnog broja zaposlenih, kao i nepotrebnog godišnjeg prihoda, vrednosti i obima stručnih referenci, kao i opreme koja po kvalitetu i količini nije u srazmeri sa predmetom javne nabavke, svakako ukazuju na tendenciju da se favorizuje određeni ponuđač, te da se ostali spreče da učestvuju.

Primeri diskriminatornih uslova za učešće su:

- zahtev naručioca da ponuđači, kao referentne, imaju realizovane nabavke po obimu i vrednosti znatno iznad vrednosti konkretne javne nabavke (za izgradnju vodovodne mreže u dužini od nekoliko stotina metara, traže se reference od nekoliko desetina kilometara);
- traženje dokaza o referencama koje se ne odnose na konkretni predmet javne nabavke (naručilac zahteva reference u isporuci specijalizovane računarske opreme za neke složene sisteme, a trenutno nabavlja jednostavne PC računare za redovne kancelarijske poslove);
- zahtev naručioca da ponuđači imaju godišnji prihod od delatnosti u višestruko većoj vrednosti (često i desetostruko) od vrednosti konkretne javne nabavke;
- traženje nepotrebnih atesta, sertifikata ili izveštaja o ispitivanju, koje već poseduje ponuđač koji je „favorit“, a ostalima je potrebno dosta vremena da ih pribave, tako da to ne mogu da postignu u roku za podnošenje ponuda;
- zahtev naručioca da ponuđači imaju određeni kadrovski kapacitet bez ikakvog obrazloženja zbog čega mu je to potrebno, i u kakvoj je to logičkoj vezi sa predmetom javne nabavke i realizacijom ugovora (zahtev da se ima određeni broj zaposlenih, bez obzira na kadrovsku strukturu i njihovo angažovanje u okviru realizacije konkretnog ugovora);
- određivanja uslova za učešće tako da se sprečava podnošenje „zajedničke ponude“, odnosno ponude grupe ponuđača, i to na način da se od svakog učesnika u toj ponudi zahteva da u potpunosti ispunjava tražene uslove u pogledu kapaciteta (time se obesmišljava smisao podnošenja „zajedničke ponude“, a to je udruživanje kapaciteta kako bi se ispunili traženi uslovi);





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

- zahtev naručioca da ponuđači imaju određeni tehnički kapacitet koji nije u logičkoj vezi sa predmetom javne nabavke, a poseduje ga ponuđač koji je „favorit“ (nepotrebna vozila, oprema ili tehnologija);
- traženje dodatnih uslova koji nisu u logičkoj vezi sa predmetom konkretne javne nabavke (recimo, insistiranje na tome da ponuđač mora da dokaže da je prethodnih godina davao neke pogodnosti naručiocu, u vidu poklonjene opreme, donacija ili sponzorstva).

1.2.2 Diskriminacija kroz tehničke specifikacije

Tehničke specifikacije su skup objektivno i precizno opisanih tehničkih karakteristika predmeta konkretne javne nabavke i predstavljaju obaveznu sadržinu konkursne dokumentacije. Iz tog opisa se vide zahtevi naručioca u pogledu svojstava, kvaliteta, količina, ambalaže i drugih karakteristika samog predmeta nabavke. Ponuđači su dužni da u potpunosti ispune tehničke specifikacije koje naručilac zahteva u konkursnoj dokumentaciji, a u suprotnom, ponuda će biti odbijena. Sa druge strane, naručilac je dužan da na što objektivnijim osnovama opiše predmet nabavke, te da strogo izbegava opisivanje koje bi moglo unapred da odredi izabranog ponuđača.

Diskriminacija kroz tehničke specifikacije se, možda, i najčešće javlja kroz nastojanje naručioca da u tehničkim specifikacijama «prepiše» tehničke karakteristike i dimenzije predmeta koji nudi određeni ponuđač. U takvim situacijama ponuđači koji preuzimaju konkursnu dokumentaciju moraju da budu veoma oprezni, te da sa posebnom pažnjom razmotre tehničke specifikacije traženog predmeta, i utvrde da li su to, u stvari, tehničke karakteristike koje može da ponudi samo određeni ponuđač. Naime, tada naručilac ne favorizuje otvoreno neke ponuđače, navođenjem njihovog naziva ili navođenjem tipa proizvoda koji samo oni nude, što nije teško otkriti i osporiti, već kroz suptilno opredeljenje karakteristika pokušava da posao „namesti“ svojim „favoritima“. Pri tome, trebalo bi istaći da naručilac ne može da tehničke specifikacije prilagodi svim ponuđačima koji smatraju da bi njihova ponuda trebalo da bude izabrana, već je u obavezi da sve što traži bude u logičnoj vezi sa sadržinom konkretne javne nabavke i objektivnim potrebama koje je prate. Dakle, naručilac ne sme da sadržinom svoje konkursne dokumentacije spreči u učestvovanju, odnosno diskriminiše bilo kog ponuđača koji takve, potrebne karakteristike može da ispuni.

Naručilac bi izvršio značajnu diskriminaciju ponuđača, a posledično i ograničenje konkurencije, i ukoliko bi prilikom opisa tehničkih karakteristika, recimo, dobara koja nabavlja tražio da ista budu isključivo određenih proizvođača ili određenog tipa, bez mogućnosti da konkurentni budu i ekvivalentni proizvodi. Često naručioci kao opravdanje za takve tehničke specifikacije u svojoj konkursnoj dokumentaciji ističu da je opšte poznata činjenica da su proizvodi određenog proizvođača kvalitetniji od ostalih, te da bi i sami rukovodioci, odnosno zaposleni naručioca izabrali baš takve proizvode kada bi kupovali za lične potrebe. Međutim, osnovno načelo u postupcima javnih nabavki jeste načelo efikasnosti i ekonomičnosti, a što šira konkurencija je najvažnije sredstvo kojim se isto načelo ostvaruje. Zbog toga naručilac ne sme da se rukovodi ličnim potrebama pojedinaca koji sprovode samu javnu nabavku ili onih čija bi ponuda „trebalo da bude“ izabrana, već mora da objektivno opredeli potrebe same ustanove, odnosno organizacije za čije funkcionisanje i redovno obavljanje delatnosti se i sprovodi nabavka. Samim tim, korišćenje subjektivnih merila prilikom određivanja tehničkih specifikacija, bez ikakvih konkretnih i objektivnih opravdanja za to, ograničava konkurenciju i onemogućava ostvarenje pomenutog načela. Pri tom, nikako ne bi trebalo zanemariti ni protivpravnu imovinsku korist za pojedince koja će biti posledica takvog nezakonitog postupanja.

Primeri za diskriminaciju ponuđača kroz tehničke specifikacije predmeta nabavke koje naručilac navodi u konkursnoj dokumentaciji su:





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

- pozivanje na određenu robnu marku, tip proizvoda ili poreklo proizvodnje;
- prosto “preslikavanje” karakteristika opreme favorizovanog ponuđača;
- uslovljavanje da više različitih delova opreme budu od istog proizvođača.

1.2.3 Diskriminacija kroz elemente kriterijuma

Diskriminacija ponuđača može biti izvršena i kroz elemente kriterijuma ekonomski najpovoljnije ponude. Ukoliko naručilac odabere elemente kriterijuma koji nisu u vezi sa izvršenjem konkretnog ugovora o javnoj nabavci, ili koji mu realno nisu potrebni, a ima saznanja da su to elementi koje u velikoj meri može da zadovolji jedan favorizovani ponuđač, svakako da je u pitanju diskriminacija i ograničenje konkurencije. Recimo, određivanje tehničko-tehnoloških prednosti kao elementa kriterijuma, iako te činjenice, u suštini, ne omogućavaju nikakvu korist naručiocu u smislu ekonomičnosti i efikasnosti u realizaciji javne nabavke. Naime, određena tehnologija koja se predstavlja kao prednost i sa kojom raspolaže određeni ponuđač, može samo da stvori dodatne troškove za naručioca zbog, recimo, potrebne skupe i dugotrajne obuke kadrova, većih troškova potrošnog materijala ili potrebne promene u tehničkoj opremljenosti naručioca koja iziskuje dodatne nabavke koje nisu planirane.

Primeri za diskriminaciju ponuđača i ograničenje konkurencije kroz kriterijume za izbor najpovoljnije ponude su:

- primena neodređenih i subjektivnih elemenata kriterijuma, kao što su „kvalitet“ ili „posebne pogodnosti“ koji će se ocenjivati na osnovu subjektivnih stavova članova komisije naručioca;
- primena metodologije dodele pondera koja nije objektivno proverljiva;
- vrednovanje sa velikim brojem pondera određenih sertifikata kvaliteta koje poseduju samo određeni ponuđači, a koji su, u suštini, nepotrebni sa stanovišta predmeta konkretne javne nabavke;
- primena metodologije dodele pondera koja pogoduje određenim ponuđačima, ili jednom od njih, jer nerealno odražava razlike između onoga što je ponuđeno (na primer, davanje maksimalnog broja pondera samo za određene tehničke prednosti, a za sve ostale dodeljivanje nula pondera, čime taj element i gubi prirodu kriterijuma i postaje uslov).

1.2.4 Sklapanje kartelskih sporazuma između ponuđača u svrhu uticaja na rezultat postupka javne nabavke.

Postoje tri glavne vrste sporazuma: sporazum o ceni, sporazum o isporuci i sporazum o ponuđaču koji će dati najbolju ponudu. Postoje određeni pokazatelji koji ukazuju na postojanje takvih sporazuma:

- formalni, kada ponude različitih ponuđača sadrže iste greške i isti izgled ponuda;
- velike razlike u ceni između najniže i drugih ponuda;
- više zainteresovanih lica je postavljalo pitanja, ali je samo jedan ponuđač podneo ponudu, iako je stanje na relevantnom tržištu drugačije i ukazuje da je više potencijalnih ponuđača sposobno da ispuni uslove za učešće;
- nameran odustanak ponuđača koji je podneo najpovoljniju ponudu, kako bi ugovor bio dodeljen sledećem ponuđaču, čija je ponuda znatno nepovoljnija po naručioca.





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

1.2.5 Sukob interesa

Sukob interesa je naziv za situacije u kojima pojedinac koji obavlja određenu javnu funkciju ili profesionalnu delatnost dolazi u priliku da svojom odlukom ili drugim delovanjem pogoduje sebi ili sebi bliskim osobama, društvenim grupama i organizacijama, a nauštrb javnog interesa. To je sukob između privatnog interesa na jednoj i javnog interesa na drugoj strani, kada postoji preveliki rizik da će privatni interes prevagnuti nad javnim, odnosno da će doći do korupcije.

Sukob interesa ima više svojih pojava oblika, i može se ispoljavati pre, u toku, i nakon odlučivanja u nekom postupku. Nastaje kada lice koje učestvuje u donošenju odluke ili obavljanju drugih delatnosti nekog organa ili javne ustanove, postupa pristrasno u korist interesa pojedinaca, a na štetu javnog interesa. Samim tim, sukob interesa se može ispoljavati i u svim fazama javne nabavke, s tim što ga je najteže otkriti u fazi planiranja kada se potrebe naručioca za nabavkama prilagođavaju određenim pojedincima ili interesnim grupama. U suštini sukoba interesa, odnosno razlog zbog kojeg se privatni interes zadovoljava na štetu javnog, jeste određeni odnos povezanosti koji postoji između onoga koji zastupa javni interes (predstavnik naručioca) i predstavnika privatnog interesa (potencijalnih ponuđača). To mogu biti rodbinska, finansijska ili politička povezanost.

Najčešći pojavni oblici sukoba interesa koje su do sada utvrdili nadležni organi u Republici Srbiji (Republička komisija, pre svih) bili su:

- članovi komisije naručioca nisu potpisali izjavu kojom potvrđuju da nisu u sukobu interesa ili nisu potpisali tu izjavu pre preduzimanja prvih radnji u postupku javne nabavke (recimo, pre sastavljanja konkursne dokumentacije);
- zamenici članova komisije naručioca, koji su umesto članova učestvovali u preduzimanju pojedinih radnji u postupku javne nabavke, nisu potpisali pomenutu izjavu;
- lica koja su bila imenovana za članove komisije naručioca, bila su istovremeno radno angažovana kod ponuđača;
- lica koja su bila imenovana za članove komisije naručioca, bila su i u određenom poslovnom odnosu sa ponuđačem (recimo, zaposleni su kod tela koje je izabrani ponuđač angažovao za sastavljanje izveštaja o ispitivanju kvaliteta dobara koji je, potom, dostavio u svojoj ponudi).

1.2.6 Neregularnosti prilikom otvaranja i stručne ocene ponuda

Otvaranje i stručna ocena ponuda su, dakle, deo postupka javne nabavke u kojem se utvrđuje sadržina ponuda, te se na osnovu toga iste ocenjuju kako bi se došlo do ponude koja je najpovoljnija. Naručilac je, pri tom, u obavezi da se pridržava onoga što je naveo u konkursnoj dokumentaciji, te da postupa nepristrasno i objektivno. Odstupanje od onoga što je predviđeno konkursnom dokumentacijom, te onemogućavanje zainteresovanog ponuđača da se uveri u objektivnost i nepristrasnost naručioca u odlučivanju, svakako, mogu biti ozbiljna neregularnost. Netransparentno, neobjektivno i pristrasno sprovođenje otvaranja i stručne ocene ponuda može da ima za posledicu neosnovano odbijanje nekih ponuda, zatim, izbor ponude koja je trebalo da bude odbijena ili nije najpovoljnija na osnovu primene elemenata kriterijuma za izbor. Na taj način se direktno onemogućavaju određeni ponuđači da njihova ponuda bude izabrana iako ispunjavaju sve što je traženo konkursnom dokumentacijom, odnosno jednom ponuđaču se omogućava da bude izabran iako je njegova ponuda trebalo da bude odbijena, ili nije najpovoljnija.

Primeri neregularnosti u ovoj fazi postupka javne nabavke su:





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

- izdvajanje ili umetanje dokumenata (dokaza) iz i u ponude prilikom njihovog pregleda, a sve u cilju da se neprihvatljiva ponuda učini prihvatljivom i obrnuto;
- dozvoljavanje ponuđaču da izmeni ili naknadno upiše pojedine podatke u svojoj ponudi koji su od značaja za ocenu ponuda (cena, rok isporuke itd.);
- namerno zanemarivanje nedostataka u ponudama kako bi se izbeglo odbijanje ponude koja je favorizovana;
- neargumentovana obustava postupka javne nabavke nakon što se utvrdi (posle otvaranja ponuda) da favorizovanom ponuđaču ne može da bude dodeljen ugovor, bilo zato što ima neke nedostatke u ponudi ili što njegova ponuda nije najpovoljnija;
- odbijanje ponude zbog neuobičajeno niske cene, bez obrazloženja koje ukazuje da javna nabavka ne može biti realizovana po ponuđenoj ceni;
- neodbijanje ponude uprkos očigledne neuobičajeno niske cene (koja znatno odstupa od procenjene vrednosti i cena u ponudama ostalih ponuđača) i pored činjenice da ponuđač nije dao uverljivo obrazloženje ili uopšte nije dao obrazloženje takve cene, iako mu je naručilac tražio takvo obrazloženje;
- neodbijanje ponude uprkos očigledne neuobičajeno niske cene (koja znatno odstupa od procenjene vrednosti i cena u ponudama ostalih ponuđača), tako što naručilac ne zahteva obrazloženje te cene i bira istu (dodeljuje ugovor), da bi ponuđaču koji ju je podneo omogućio povećanje cene u fazi izvršenja ugovora;
- dostavljeni uzorci predmeta nabavke se ne analiziraju na transparentan način, tako što ponuđači nisu pozvani da prisustvuju toj analizi i tako što se ne sastavlja zapisnik o istoj;
- posle donošenja odluke o dodeli ugovora o javnoj nabavci, naručilac odlaže zaključenje ugovora, očekujući da će rok važenja ponude izabranog ponuđača isteći, te da će izabrani ponuđač zbog toga odustati od zaključenja ugovora.

1.3 IZVRŠENJE UGOVORA O JAVNOJ NABAVCI

Kako bi se obezbedilo poštovanje načela efikasnosti i ekonomičnosti u fazi izvršenja ugovora o javnoj nabavci, veoma je važno da naručilac sistematski i organizovano prati realizaciju, te da preduzima mere kako bi se obezbedila realizacija ugovora na način i pod uslovima koji su ponuđeni u ponudi koja je izabrana kao najpovoljnija. U uporednom pravu postoje rešenja na osnovu kojih su sprovođenje postupaka nabavki i praćenje izvršenja ugovora dve odvojene funkcije, koje sprovode različite službe, odnosno različita lica u okviru istog naručioca. Na taj način se omogućava postizanje veće objektivnosti u tom praćenju.

Postupak javne nabavke je preduslov za zaključenje ugovora o javnoj nabavci. Izmene i dopune ugovora koji je tako zaključen, po pravilu, takođe se ne mogu vršiti bez primene odredbi Zakona o javnim nabavkama, ali u određenom broju slučajeva naručioci zaključuju anekse ugovora o javnim nabavkama bez primene tog zakona, ili i bez aneksa prvobitnog ugovora dozvoljavaju promenu ponuđenih uslova realizacije ugovora na osnovu kojih je izabrana ponuda ponuđača sa kojim je zaključen ugovor. Ukoliko se u fazi realizacije ugovora o javnoj nabavci dozvoli promena onoga što je bilo odlučujuće kada je naručilac u postupku javne nabavke donosio odluku sa kim će zaključiti taj ugovor, onda se može konstatovati da taj postupak nije imao smisla, odnosno da su svi učesnici u tom postupku, osim naručioca i izabranog ponuđača, bili dovedeni u zabludu, i da je došlo do neosnovanog trošenja javnih sredstava.





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

Prilikom praćenja realizacije ugovora naručilac bi trebalo da utvrdi da li ponuđač svoje ugovorne obaveze ispunjava u roku i na način koji je određen samim ugovorom. Naručilac je dužan, pri tom, da postupa sa tzv. „pažnjom dobrog privrednika ili domaćina“, što znači da bi trebalo da preduzima sve mere koje su mu na raspolaganju kako bi obezbedio pravovremenu i adekvatnu realizaciju ugovora. Od mera koje su naručiocu na raspolaganju svakako se izdvajaju ugovorne kazne koje su predviđene samim ugovorom, sredstva finansijskog obezbeđenja ugovornih obaveza (bankarske garancije, polise osiguranja i sl.), kao i mogućnost raskida ugovora ukoliko je očigledno da izabrani ponuđač neće ili ne može da ispuni svoje ugovorne obaveze. U vezi sa tim je veoma važno naglasiti da i raskid ugovora, i realizovano sredstvo finansijskog obezbeđenja ispunjenja ugovornih obaveza, prema odredbama ZJN, predstavljaju negativne reference za izabranog ponuđača zbog kojih njegova ponuda može biti odbijena u nekom narednom postupku javne nabavke sa istim predmetom. Pored toga, naručilac može i da podnese tužbu za naknadu štete zbog neispunjenja ugovornih obaveza, kao i da kod izvođenja građevinskih radova insistira da nadzorni organ u potpunosti izvrši stručni nadzor izvedenih radova.

U pogledu svrsishodnosti javne nabavke, sistematično i redovno praćenje izvršenja ugovora može da ukaže na dve pojave koje mogu da obesmisle samu svrsishodnost. Sa jedne strane, moraju se sankcionisati situacije u kojima naručilac dozvoli takvu izmenu predmeta prilikom izvršenja samog ugovora o javnoj nabavci koja prvobitnu pozitivnu ocenu o svrsishodnosti, do koje se došlo na osnovu analize faze planiranja i sprovođenja postupka javne nabavke, dovodi ozbiljno u pitanje ili je očigledno demantuje. Primeri za to su sledeći:

- promena predmeta nabavke, tako što naručilac dozvoli ponuđaču da isporuči nešto što je slabijeg kvaliteta i tehničkih karakteristika u odnosu na ono što je ponuđeno (isto se odnosi i na pružanje usluge ili izvođenje radova);
- promena predmeta nabavke, tako što naručilac dozvoli ponuđaču da mu isporuči nešto što nije ni predviđeno ugovorom o javnoj nabavci;
- promena ugovorene količine dobara koja će biti isporučena, odnosno promena ugovorenog obima radova ili usluga, tako što naručilac zahteva ili dozvoli realizaciju preko onoga što je određeno ugovorom;
- promene na strani izabranog ponuđača, tako što naručilac dozvoli da, umesto tog ponuđača koji je morao da ispuni uslove za učešće u postupku javne nabavke i čija je ponuda u tom postupku na osnovu unapred određenog kriterijuma izabrana kao najpovoljnija, nabavku realizuje neki drugi ponuđač koji nije predstavljen u toj ponudi ili da se u realizaciju ugovora uvede podizvođač koji uopšte nije bio predstavljen u ponudi;
- ostale promene koje predstavljaju izmenu ponuđenih uslova, na osnovu kojih je ponuda izabrana.

S druge strane, negativna pojava po svrsishodnost javnih nabavki u ovoj fazi je i neadekvatno i nesistematično praćenje stanja zaliha u magacinu naručioca ili stanja u kojem se nalazi oprema, sredstva ili objekti kojima raspolaže naručilac, a koji su bili predmet prethodno sprovedenih postupaka javnih nabavki. U tim slučajevima, može doći do posledica koje se više ne odražavaju na konkretnu javnu nabavku u kojoj su takvi predmeti nabavljeni, već se odražavaju na planiranje i sprovođenje budućih javnih nabavki.





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

2. AKTUELNO STANJE - OVLAŠĆENJA ZA SUZBIJANJE NEREGULARNOSTI U VAŽEĆEM ZAKONU O JAVNIM NABAVKAMA

ZJN definiše nadležnosti Uprave za javne nabavke (u daljem tekstu: Uprava) i Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki (u daljem tekstu: Republička komisija), ali i Državne revizorske institucije (u daljem tekstu: DRI), Agencije za borbu protiv korupcije (u daljem tekstu: Agencija), Komisije za zaštitu konkurencije i definiše obaveze učesnika u postupcima javnih nabavki da sprovedu određene radnje prema tim institucijama. Takođe, Ministarstvo finansija Republike Srbije, kao i Budžetska inspekcija u sastavu tog ministarstva imaju svoju, pre svega nadzornu ulogu, u sistemu javnih nabavki.

Osnovne institucije u sistemu javnih nabavki, čije poslove, način rada i oblik organizovanja uređuje ZJN su: Uprava za javne nabavke i Republička komisija.

2.1 UPRAVA ZA JAVNE NABAVKE

Na osnovu odredbi čl. 135. i 136. ZJN, Uprava 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, daje mišljenja o primeni i tumačenju ZJN, ispituje ispunjenost uslova za sprovođenje pregovaračkog postupka iz člana 36. ZJN, upravlja Portalom javnih nabavki, obavlja aktivnosti u vezi sa pregovorima o pristupanju Evropskoj uniji, podnosi zahteve za pokretanje prekršajnog postupka i postupka za utvrđivanje ništavosti ugovora, utvrđuje program stručnog osposobljavanja i određivanje načina i sprovođenje polaganja stručnog ispita za službenika za javne nabavke, 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. Uprava za svoj rad odgovara Vladi Republike Srbije.

2.2 REPUBLIČKA KOMISIJA ZA ZAŠTITU PRAVA U POSTUPCIMA JAVNIH NABAVKI

Na osnovu odredbe člana 138. stav 1. ZJN, Republička komisija je obrazovana kao samostalan i nezavisan organ Republike Srbije, koji obezbeđuje zaštitu prava u postupcima javnih nabavki. Republička komisija ima i niz posebnih ovlašćenja navedenih u odredbama čl. 160. – 166. ZJN, ali to je organ osnovan pre svega radi obezbeđivanja zaštite prava u postupcima javnih nabavki, i za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini Republike Srbije. Najvažnija ovlašćenja Republičke komisije, pored odlučivanja o zahtevima za zaštitu prava i žalbama protiv odluka prvostepenih organa – naručilaca, su: kontrola sprovođenja odluka kod naručilaca, vođenje prekršajnog postupka u prvom stepenu, novčano kažnjavanje, poništavanje ugovora o javnoj nabavci, pokretanje postupka za utvrđivanje ništavosti ugovora o javnoj nabavci.

Republička komisija ima isključivu nadležnost za vođenje prvostepenog prekršajnog postupka kada su u pitanju prekršaji propisani Zakonom o javnim nabavkama. Prekršajni postupak pred Republičkom komisijom pokreće se na zahtev Uprave, DRI, drugog ovlašćenog organa ili po službenoj dužnosti, odmah po saznanju za prekršaj.

Međutim, u Zakonu o prekršajima i Zakonu o javnim nabavkama postoje značajne kolizije u pogledu nekih odredbi koje ne omogućavaju sprovođenje prvostepenog prekršajnog postupka pred Republičkom komisijom. Konkretno, mere za obezbeđenje prisustva okrivljenog u prekršajnom postupku može da primeni samo prekršajni sud, ali ne i Republička komisija. Zatim, o postojanju prekršaja i izricanju kazne se odlučuje donošenjem osuđujuće ili oslobađajuće presude, koje mogu da donose samo sudovi, ali ne 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

drugi državni organi, kao što je Republička komisija. Takođe, novčane kazne izrečene u prvostepenom prekršajnom postupku može prinudno da izvrši samo prekršajni sud koji ih je i izrekao, odnosno sud na čijem području je izdat prekršajni nalog, što znači da se novčana kazna koju bi u prekršajnom postupku izrekla Republička komisija ne bi mogla prinudno izvršiti. Na kraju, organu koji sprovodi prvostepeni prekršajni postupak za prekršaje iz ZJN je dato ovlašćenje i da ga pokrene po službenoj dužnosti, što je neprimenjivo.

Sve navedeno, pored drugih postojećih kolizionih odredbi ta dva zakona, potpuno onemogućava sprovođenje prvostepenog prekršajnog postupka pred Republičkom komisijom, pa je ovo ovlašćenje Republičke komisije postoji samo na papiru.

2.3 DRŽAVNA REVIZORSKA INSTITUCIJA

Prema odredbama Zakona o državnoj revizorskoj instituciji, DRI je najviši organ revizije javnih sredstava u Republici Srbiji, koji je za obavljanje poslova iz svoje nadležnosti odgovoran Narodnoj skupštini. DRI vrši reviziju finansijskih izveštaja, reviziju pravilnosti poslovanja i reviziju svrsishodnosti poslovanja.

Prema ZJN, DRI ima određena ovlašćenja i u postupcima javnih nabavki, a to su: dostavljanje toj instituciji izveštaja naručioca o izmeni ugovora o javnoj nabavci, dostavljanje izveštaja naručioca o dodeli ugovora ponuđaču čija ponuda sadrži cenu iznad procenjene vrednosti, podnošenje zahteva za zaštitu prava kojim će tražiti poništenje postupka javne nabavke u kojem je utvrđeno postojanje nepravilnosti i pokretanje prekršajnog postupka u vezi sa prekršajima iz javnih nabavki pred Republičkom komisijom.

Sprovođenje revizije finansijskog poslovanja u smislu poslovanja u vezi sa javnim nabavkama je svakako sastavni deo nadležnosti DRI, gde se utvrđuje poslovanje u skladu sa odredbama Zakona o budžetskom sistemu, Zakona o budžetu, ZJN i ostalih finansijskih propisa. Takođe, revizija svrsishodnosti poslovanja će se uvek odnositi i na kontrolu određene faze postupaka javnih nabavki, koja se pre svega, odnosi na planiranje javnih nabavki.

2.4 AGENCIJA ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE

Agencija za borbu protiv korupcije je, shodno odredbama Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, samostalan i nezavisan državni organ, koji za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini.

Agencija nadzire sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i Akcionog plana za primenu Nacionalne strategije, čiji se poseban deo odnosi na javne nabavke. Što se tiče postupaka javnih nabavki i uloge Agencije u njima, ZJN predviđa obaveštavanje Agencije o podacima o postojanju korupcije u javnim nabavkama od strane lica zaposlenog na poslovima javnih nabavki ili bilo kojeg drugog lica angažovanog kod naručioca, kao i svakog zainteresovanog lica koje ima relevantne podatke o postojanju korupcije. Takođe, postoji obaveza naručioca da Agenciju obavesti o tome da je došlo do kršenja zabrane radnog angažovanja kod dobavljača, odnosno da je predstavnik naručioca od dobavljača ili sa njim povezanog lica posredno ili neposredno primio novčanu naknadu ili kakvu drugu korist ili stekao udeo ili akcije dobavljača ili lica povezanih sa dobavljačem, u roku koji je određen članom 25. ZJN. Navedena lica se mogu obratiti i javnosti ako Agencija ili nadležno tužilaštvo nije preduzelo nijednu aktivnost u roku od mesec dana od dana podnošenja njegove prijave. Dakle, jasno se vidi da istu informaciju dobijaju različiti organi u vezi sa postupcima javnih nabavki, pa se može postaviti pitanje ko će od njih, zaista, reagovati i da li će bilo koji organ uopšte reagovati, iako postoji mogućnost svih zainteresovanih lica da se pod određenim uslovima obrate javnosti, jer nadležni organi ne postupaju po podnetim prijavama.





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

2.5 KOMISIJA ZA ZAŠTITU KONKURENCIJE

Komisija za zaštitu konkurencije je samostalna i nezavisna organizacija obrazovana Zakonom o zaštiti konkurencije, koja za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini. Nadležnost Komisije podrazumeva otkrivanje povrede konkurencije, sankcionisanje tih povreda i otklanjanje posledica povrede konkurencije (akata ili radnji učesnika na tržištu koji imaju za cilj ili posledicu značajno ograničavanje, narušavanje ili sprečavanje konkurencije) na tržištu Republike Srbije ili njenom delu.

Članom 24. ZJN je propisano da ukoliko naručilac osnovano sumnja u istinitost izjave o nezavisnoj ponudi, kojom ponuđač pod punom materijalnom i krivičnom odgovornošću potvrđuje da je ponudu podneo nezavisno, bez dogovora sa drugim ponuđačima ili zainteresovanim licima, u obavezi je da odmah obavesti Komisiju za zaštitu konkurencije. Obavezu obaveštavanja Komisije ima i svako zainteresovano lice, odnosno lice zaposleno ili na drugi način radno angažovano kod zainteresovanog lica (ponuđača, potencijalnog ponuđača), ukoliko ima bilo koji podatak o povredi konkurencije u postupku javne nabavke.

Članom 35. Zakona o zaštiti konkurencije predviđeno je da Komisija pokreće postupak ispitivanja povrede konkurencije po službenoj dužnosti, kada na osnovu dostavljenih inicijativa, informacija i drugih raspoloživih podataka, osnovano pretpostavi postojanje povrede konkurencije.

Ukoliko Komisija za zaštitu konkurencije utvrdi da je ponuđač, odnosno zainteresovano lice povredilo konkurenciju u postupku javne nabavke, može mu izreći meru zabrane učešća u postupku javne nabavke, koja može trajati do dve godine (član 167. ZJN).

2.6 KOMISIJA ZA JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO I KONCESIJE

U skladu sa Zakonom o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama, Komisija za javno-privatno partnerstvo pruža stručnu pomoć pri realizaciji projekata javno-privatnih partnerstava i koncesija, kao međuresorno javno telo operativno nezavisno u svom radu. Svakako je najvažniji posao koji obavlja Komisija davanje mišljenja u postupku odobravanja predloga JPP projekta bez elemenata koncesije i u postupku donošenja koncesionog akta. Od ostalih poslova, posebno se izdvaja i izrada metodoloških materijala u oblasti JPP od strane Komisije. Pored navedenog, Komisija, na zahtev javnog tela, odnosno davaoca koncesije (što mogu biti i naručilci u smislu ZJN) daje preporuke o projektima, ali i olakšava realizaciju tih projekata tumačenjem najboljih stranih iskustava za Republiku Srbiju u pogledu JPP sa ili bez elemenata koncesije.

2.7 MINISTARSTVO FINANSIJA

Ministarstvo finansija, na osnovu Zakona o ministarstvima, obavlja poslove državne uprave koji se odnose, između ostalog, i na javne nabavke. Iako Ministarstvo finansija nema formalnu nadležnost za donošenje nijednog podzakonskog akta, niti bilo koju drugu neposrednu ulogu u javnim nabavkama, ipak, zajedno sa Upravom učestvuje u donošenju predloga podzakonskih akta koje usvaja Vlada Republike Srbije (spisak naručilaca iz člana 2. stav 1. tačka 1) ZJN, Odluka o utvrđivanju Spiska naručilaca za čije potrebe Uprava za zajedničke poslove republičkih organa sprovodi centralizovane javne nabavke), a sa druge strane preko svog Sektora za kontrolu javnih sredstava, Odeljenja za budžetsku inspekciju (u daljem tekstu: Budžetska inspekcija) i njenih nadležnosti ima određena nadzorna ovlašćenja.

Budžetska inspekcija postupa na osnovu Zakona o budžetskom sistemu, Zakona o inspeksijskom nadzoru i Uredbe o radu, ovlašćenjima i obeležjima budžetske inspekcije, te obavlja poslove koji se odnose na inspeksijsku kontrolu primene zakona i pratećih propisa u oblasti finansijsko-materijalnog poslovanja 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

namenskog i zakonitog korišćenja sredstava kod svih korisnika sredstava, pa je samim tim nadležna i za kontrolu trošenja sredstava u okviru postupaka javnih nabavki.

Budžetska inspekcija, shodno članu 87. Zakona o budžetskom sistemu, nakon sprovedene inspeksijske kontrole sastavlja zapisnik o kontroli i predlaže mere za otklanjanje konstatovanih nezakonitosti i nepravilnosti u radu kontrolisanog subjekta i isti dostavlja korisnicima budžetskih sredstava, preduzećima, pravnim licima i drugim subjektima kod kojih je izvršena inspeksijska kontrola. Takođe, dostavlja i ministru finansija izveštaj o izvršenoj inspeksijskoj kontroli sa nalazima i merama.

U slučaju da kontrolisani subjekt ne postupi po predloženim merama iz zapisnika o kontroli, budžetska inspekcija ima ovlašćenje da rešenjem naloži mere za njihovo otklanjanje, a u slučaju utvrđenih nezakonitosti ima ovlašćenje da protiv odgovornih lica podnosi zahteve za pokretanje prekršajnog postupka, prijave za privredni prestup kao i krivične prijave.

Postoji i konkretna saradnja između budžetske inspekcije i nadležnog tužilaštva – a to je da budžetska inspekcija, na osnovu zahteva tužilaštva, vrši inspeksijsku kontrolu i istom pruža potrebna obaveštenja u slučaju da javni tužilac ne može oceniti iz same krivične prijave da li su verovatni navodi prijave ili ako podaci u prijavi ne pružaju dovoljno osnova da može odlučiti da li će sprovesti istragu ili ako je na drugi način saznao da je izvršeno krivično delo. Takođe, u toku vršenja inspeksijskog nadzora, budžetska inspekcija može da uputi predmet nadležnom tužilaštvu na dalje postupanje, ukoliko utvrdi da postoje obeležja krivičnog dela iz kontrolisane oblasti, što mogu biti i javne nabavke.

Zanimljivo je ovlašćenje budžetske inspekcije da, po iskazanoj potrebi, vrši i vanredne inspeksijske kontrole, u skladu sa odredbama Zakona o budžetskom sistemu i Uredbe o radu, ovlašćenjima i obeležjima budžetske inspekcije.

Posebno ističemo mogućnost da se budžetskoj inspekciji podnose prijave (od strane fizičkih i pravnih lica, državnih organa i institucija, čak i anonimne) o saznanjima i sumnjama o nepravilnostima i nezakonitostima u postupanju i korišćenju budžetskih i drugih javnih sredstava, što za posledicu može da ima ili ima nanošenje štete nacionalnom budžetu (budžetu Republike Srbije, autonomne pokrajine i/ili jedinice lokalne samouprave), odnosno budžetu Evropske unije.

Iz objavljenih izveštaja o radu budžetske inspekcije se može videti da se u istima konstatuju povrede propisa o javnim nabavkama, te da na određeni način postoji sličnost sa sadržinom izveštaja DRI, s tim što budžetska inspekcija upućuje predmete u kojima je utvrđena nepravilnost nadležnim organima na dalje postupanje (npr. konstatuje se da naručioci sprovedu postupke javnih nabavki iako prethodno nisu ispunjeni uslovi za to, propisani odredbom člana 52. ZJN, učestala primena pregovaračkih postupaka sa i bez objavljivanja javnih poziva iako nisu ispunjeni uslov za njihovo sprovođenje, ugovori su zaključeni bez sprovedenih postupaka javne nabavke, naručioci nisu postupili u skladu sa nalozima iz rešenja Republičke komisije, isporučena su dobra koja nisu u skladu sa tehničkim specifikacijama koje su predstavljene u ponudi, pa se upućuju spisi predmeta nadležnom tužilaštvu zbog sumnje u postojanje krivičnog dela iz člana 234a Krivičnog zakonika, itd).

2.8 TUŽILAŠTVA

Krivični zakonik Republike Srbije (u daljem tekstu: KZ) sadrži više odredbi koje mogu biti u vezi sa odredbama ZJN. To su, pre svega, opšte odredbe o važenju krivičnog zakonodavstva, o krivičnim delima, počinocima, kaznama, merama bezbednosti i slično. U tom zakonu regulisana su i ovlašćenja koja nadležni organi - policija, tužilaštva i sudovi imaju u različitim fazama krivičnog postupka. Takođe, Krivični zakonik sadrži norme o odgovornosti za pojedina krivična dela. Neka od tih krivičnih dela mogu biti u vezi





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

sa javnim nabavkama, a u nekim zakonima ove vrste, pa i u Krivičnom zakoniku Republike Srbije, postoji posebno krivično delo koje se odnosi na javne nabavke.

U članu 234a KZ definisano je krivično delo pod nazivom „Zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom.

U prvom stavu navedenog člana KZ se predviđa kažnjavanje odgovornih lica kod ponuđača za nekoliko različitih oblika kršenja ZJN. Prvi oblik koji se pominje jeste „podnošenje ponude zasnovane na lažnim podacima“. Sam ZJN ne sadrži termin „lažni“, već koristi sinonim „neistiniti“ podaci i to u članu 82. stav 1. ZJN koji propisuje da naručilac može odbiti ponudu ukoliko poseduje dokaz da je ponuđač u prethodne tri godine pre objavljivanja poziva za podnošenje ponuda u postupku javne nabavke dostavio neistinite podatke u ponudi. U tom pogledu ovo krivično delo ima sličnosti sa drugim krivičnim delima, u zavisnosti koji od navedenih podataka je lažan. Svakako, postavlja se i pitanje dokazivanja da je neki podatak lažan.

Drugi oblik odnosi se na situacije kada se ponuđači međusobno dogovaraju. Ovo krivično delo je slično „Zloupotrebi monopolskog položaja“ iz člana 232. KZ, ali se odnosi i na situacije u kojima ovo krivično delo možda ne bi postojalo. Naime, kod krivičnog dela iz člana 232. KZ potrebno je da postupanje okrivljenih „izazove poremećaj na tržištu“ ili neku drugu sličnu štetnu posledicu. Kod krivičnog dela koje se odnosi na ponuđače u javnim nabavkama ne mora da nastane štetna posledica u vezi sa tim oblikom izvršenja, već je dovoljno preduzimanje aktivnosti u određenoj nameri. ZJN zabranjuje dogovore između ponuđača u članu 26. U tom članu je navedeno da svaki ponuđač izjavom o nezavisnoj ponudi pod punom materijalnom i krivičnom odgovornošću potvrđuje da je ponudu podneo nezavisno, bez dogovora sa drugim ponuđačima ili zainteresovanim licima. U ovom pogledu nema neusaglašenosti.

Treći oblik povrede odredaba ZJN iz prvog stava odnosi se na situacije kada odgovorno lice kod ponuđača „preduzme druge protivpravne radnje“. I ovde, kao i u prethodna dva slučaja, radnja je usmerena ka određenom cilju – „u nameri da time utiče na donošenje odluka naručioca javne nabavke“. Ova odredba može da obuhvati mnoge protivpravne radnje, a naročito one koji su u vezi sa članom 23. st. 2. ZJN – davanje, nuđenje, stavljanje u izgled koristi ili pokušaj da se saznaju poverljive informacije. Te se norme mogu staviti u vezu sa drugim, od ranije postojećim krivičnim delom – davanja mita.

Drugi stav ovog krivičnog dela, donosi potpuno različitu vrstu odgovornosti. Tako se ovde kažnjava „odgovorno ili službeno lice“ koje počinu zloupotrebu službenog položaja (ili zloupotrebu položaja odgovornog lica). Razlika od „klasičnog“ dela zloupotrebe službenog položaja leži, prvo, u tome što se ovde izričito propisuje protivpravnost radnje i to specifična vrsta protivpravnosti – „kršenje zakona ili drugih propisa o javnim nabavkama“. Kod zloupotrebe službenog položaja kažnjivo je i „iskorišćavanje“ koje se kreće u okvirima zakonskih pravila. Druga razlika jeste to što se ovde traži samo jedna posledica – „prouzrokovanje štete javnim sredstvima“. Nasuprot tome, kod „klasične“ zloupotrebe posledica se mogla ogledati i u tome da se pribavi korist za sebe ili drugoga, da se drugome nanese šteta ili da se teže povrede prava drugih. U tom smislu, ozbiljna zamerka bi mogla da se uputi apstraktnosti termina koji se koriste u opisu bića ovog oblika navedenog krivičnog dela. Naime, postavlja se pitanje na koje povrede odredaba ZJN se misli kada se u opisu navodi: „krši zakon ili druge propise o javnim nabavkama“ – da li je u pitanju povreda bilo koje odredbe ZJN, ili postoje neke posebno značajne odredbe koje moraju biti povređene. Takođe, problem je i u delu opisa u kojem je navedeno: „prouzrokuje štetu javnim sredstvima“. Naime, u samom ZJN nema definicije „javnih sredstava“, a postavlja se i pitanje iznosa štete koji mora da nastane (kao i dokazivanja nastanka iste), posebno imajući u vidu stav 3. koji propisuje veću kaznu ne u zavisnosti od visine nastale štete, nego u zavisnosti od vrednosti javne nabavke. Tako stav 3. člana člana 234a KZ propisuje veću kaznu u slučaju kada je neko od gore opisanih krivičnih dela izvršeno u vezi sa nabavkom čija vrednost prelazi iznos od 150 miliona dinara. Ova norma je nelogična zato što odstupa od uobičajenog pravila da se teža kazna propisuje kada je veća šteta ili imovinska korist. Stoga 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

posledice mogu biti nelogične – da se za štetu od milion dinara na nabavci koja vredi milion dinara, počinilac blaže kazni od onog ko napravi štetu od 10 hiljada dinara na nabavci vrednoj 150 miliona dinara. Pored ove nelogičnosti, problem može da predstavlja i to što se ne propisuje jasno na koju se vrednost nabavke misli (procenjena vrednost ili vrednost zaključenog ugovora), budući da se te vrednosti mogu bitno razlikovati, a neki se oblici ovog krivičnog dela mogu odigrati u vreme dok ugovor još nije zaključen.

3. PREPORUKE ZA POBOLJŠANJE MERA ZA EFIKASNO OTKRIVANJE I SANKCIONISANJE NEREGULARNOSTI U JAVNIM NABAVKAMA

3.1. POTREBNE IZMENE ODREDBI ZJN

Na Međuvladinoj konferenciji o pristupanju Srbije Evropskoj uniji, koja je održana 13. decembra 2016. godine u Briselu, otvoreno je Poglavlje 5 u pregovorima za pristupanje Republike Srbije Evropskoj uniji, koje poglavlje se odnosi na javne nabavke, kao i na javno-privatno partnerstvo i koncesije. Otvaranje tog poglavlja zasnovano je na oceni da je regulativa u oblasti javnih nabavki u Srbiji u velikoj meri (ali i dalje ne dovoljno) usklađena sa pravnim tekovinama EU, kao i da je Srbija učinila značajan napredak u javnim nabavkama i reformama u toj oblasti. Međutim, na pomenutoj konferenciji su usvojena i merila za zatvaranje Poglavlja 5, odnosno ciljevi koje je potrebno da Srbija ispuni kako bi se, u oblasti javnih nabavki, ostvarili politika i instrumenti poput onih u zemljama EU. Sa stanovišta ove analize, posebno su značajna sledeća merila:

- priprema praktičnih alata za implementaciju i monitoring odredbi propisa (uključujući podzakonske akte, priručnike i modele standardnih dokumenata);
- jačanje mehanizama kontrole, uključujući i neposredno praćenje i poboljšane transparentnosti faze izvršenja ugovora o javnim nabavkama i sistematskih procena rizika sa prioritizacijom kontrole u najosetljivijim oblastima i procedurama;
- efikasno funkcionisanje sistema pravnih lekova;
- mere koje se odnose na prevenciju i borbu protiv korupcije i sukoba interesa u oblasti javnih nabavki, kako na centralnom, tako i na lokalnom nivou.

S druge strane, u Nacionalnoj strategiji za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine, kao Ocena stanja u oblasti javnih nabavki navedeno je:

„U dosadašnjem periodu izostalo je efikasno sankcionisanje zloupotreba u javnim nabavkama, kao i adekvatna saradnja između Uprave za javne nabavke, javnih tužilaštava, ministarstva nadležnog za poslove finansija, DRI i drugih nadležnih institucija. Novi Zakon o javnim nabavkama („Službeni glasnik RS” broj 124/12), stupio je na snagu 6. januara 2013. godine, sa početkom primene od 1. aprila 2013. godine. Njime je postignut značajan napredak na normativnom planu, u oblasti transparentnosti postupka, redukovanja diskrecionih ovlašćenja rukovodilaca organa koji vrše nabavku, jačanja kontrole nad postupcima javnih nabavki, sankcija, profesionalizacije, jačanja kapaciteta i integriteta lica nadležnih za sprovođenje javnih nabavki. Antikorupcijski efekti Zakona i potreba za eventualnim izmenama još se ne mogu u celosti sagledati. Ipak, već je izvesno da je neophodno uskladiti ostale propise sa novim zakonom i doneti podzakonske akte koji regulišu pitanja utvrđivanja svrsishodnosti (opravdanosti) javne nabavke, sprovođenja praćenja i kontrole postupaka javnih nabavki, preventivnih mehanizama koji imaju za cilj sprečavanje zaključivanja ugovora na osnovu neosnovanog ili neregularno sprovedenog postupka javne nabavke, internih akata kojima bi precizno uredili postupak javne nabavke, itd. Uvođenju discipline u javnim





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

nabavkama i suzbijanju neregularnosti, trebalo bi da doprinesu odluke Republičke komisije za zaštitu prava, ali se one ne sprovode dosledno.“

Kao Ciljevi koji bi trebalo da budu postignuti, takođe, u oblasti javnih nabavki, u Nacionalnoj strategiji za borbu protiv korupcije, navedeno je:

- „1) unapređeno učešće javnosti u praćenju trošenja budžetskih sredstava;*
- 2) dosledna primena Zakona o javnim nabavkama i uspostavljena evidencija o postupanju nadležnih organa povodom nepravilnosti utvrđenih u njihovim izveštajima;*
- 3) unapređena saradnja i koordinacija aktivnosti na suzbijanju korupcije između relevantnih institucija, na svim nivoima vlasti“.*

Na osnovu navedenih merila za zatvaranje Poglavlja 5, ali i na osnovu citiranog dela Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine, može se zaključiti da će u narednom periodu posebna pažnja biti posvećena proceni efikasnosti i primenjivosti odredbi ZJN, posebno onih koje sadrže ovlašćenja nadležnih organa i mere koje se odnose na prevenciju i borbu protiv korupcije i sukoba interesa, i u tom smislu, poseban naglasak bi trebalo da bude na predlaganju aktivnosti koje će unaprediti tu borbu, posebno u delu koji se odnosi na izvršenje ugovora o javnoj nabavci. U vezi sa tim, naročito se mora obezbediti efikasno sankcionisanje neregularnosti u javnim nabavkama, kao i adekvatna saradnja između Uprave za javne nabavke, Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, javnih tužilaštava, Ministarstva finansija, Državne revizorske institucije i drugih nadležnih institucija. Kako je u pomenutoj Strategiji razvoja javnih nabavki u Republici Srbiji za period 2014–2018. godine predviđeno da će se, na osnovu prethodno izvršenih analiza, izvršiti izmene ZJN, u cilju potpunog usklađivanja sa *acquis communautaire* (pravnim tekovinama Evropske unije), to smatram da je predstojeća izmena, odnosno donošenje novog ZJN dobra prilika da se sagledaju realne potrebe za određenim ovlašćenjima i merama koje su na raspolaganju nadležnim organima u pogledu borbe protiv korupcije i sukoba interesa, a sve s obzirom na njihove kapacitete, kao i način organizacije i njihov položaj u okviru državne administracije.

3.1.1. Promena ili jasnija ovlašćenja nadležnih organa

Generalni utisak kada se imaju u vidu sva navedena ovlašćenja koja nadležni organi imaju na osnovu ZJN, jeste da se moraju kroz izmene propisa otkloniti sledeći nedostaci u sistemu javnih nabavki:

- organi imaju previše ovlašćenja, a s obzirom na njihove kadrovske i tehničke kapacitete, ali i na niz ograničenja koja prate propisani način na koji su obrazovani i organizovani (zabrana zapošljavanja koja se odnosi ne celokupan javni sektor; nemogućnost angažovanja visoko profilisanih kadrova sa značajnim iskustvom zbog niskih limita u pogledu zarada itd.);
- više organa imaju ista ovlašćenja, koja mogu biti primenjena povodom istog događaja – istog postupka javne nabavke, tako da se često postavi pitanje ko će od tih organa zaista iskoristiti svoje ovlašćenje, uz pretpostavljeno očekivanje svakog od organa da će to učiniti onaj drugi organ zbog adekvatnijih kapaciteta ili potpunijih dokaza sa kojima raspolaže ili koje može da pribavi;
- nadležni organi dobijaju veliki broj podataka koje im naručioci dostavljaju na osnovu obaveza koje su propisane odredbama ZJN, a te podatke zbog obima i kompleksnosti sadržine nije moguće obraditi u propisanim rokovima ili u rokovima koji obezbeđuju efikasno sankcionisanje (ukoliko određeni rokovi za postupanje nisu propisani u samom ZJN);





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

- neusklađenost ovlašćenja iz ZJN sa odredbama drugih propisa, i to kako u materijalnom (pravila sadržana u normama), tako i u procesnom smislu (način sprovođenja procedure).

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 (DRI) i inspekcijски organi (budžetska inspekcija).

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 Uprava vrši sistemski monitoring (kao sistemski nadzor nad sistemom javnih nabavki, na osnovu čega predlaže potrebne promene u sistemu, vrši obuke i priprema uputstva i dr.), dok je u pogledu vršenja monitoringa u pojedinačnim postupcima javnih nabavki potrebno jasno urediti ovlašćenja Uprave i situacije u kojima bi Uprava takav monitoring vršila. Naime, nesporan je značaj Uprave 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.

Takođe, moraju se ojačati naponi da se uspostavi kontinuirana i, ukoliko je to moguće, formalizovana saradnja između institucija (potpisivanjem sporazuma, protokola ili na drugačiji način), posebno između Uprave za javne nabavke, Republičke komisije, Državne revizorske institucije i tužilaštva. Ta saradnja bi trebalo da omogućiti tužilaštvima da lakše prepoznaju elemente bića određenih krivičnih dela, a u vezi sa nezakonitim i nepravilnim postupanjem učesnika u postupcima javnih nabavki, kao i da pribave adekvatne dokaze o tome. Naime, često je problem što ne postoje jasni materijalni dokazi o tome da je javna nabavka sa namerom sprovedena tako da se favorizuje neki ponuđač, a da se ostali diskriminišu.

3.1.2. Planiranje javnih nabavki

Pojavi sprovođenja nepotrebnih javnih nabavki doprinosi, pre svega, nedovoljna interna i eksterna revizija svrsishodnosti javnih nabavki. Veoma važno je da se ta kontrola uspostavi u narednom periodu sa adekvatnim kapacitetom nadležnih institucija. Pre svega, potrebna su veća ovlašćenja i kapaciteti za institucije državne revizije koja bi trebalo da imaju najveću ulogu u kontroli svrsishodnosti javnih nabavki. Takođe i interna revizija u okviru naručioca bi posebnu pažnju trebalo da obrati tom aspektu javnih nabavki. Trebalo bi, takođe, naručioce obavezati da usvoje određene standarde koji će sadržati merila za procenu potrebe da se nešto nabavlja, da se nabavlja u određenim količinama ili određenog kvaliteta. Takve standarde bi naručilac, recimo, mogao da ima za službene automobile, i isti bi definisali posle koliko pređenih kilometara, ili posle kakve vrste kvarova će se započeti sa nabavkom novih automobila.

Važeće odredbe ZJN u vezi sa postupkom koji prethodi samom sprovođenju postupka javne nabavke na dosta detaljan način uređuju sadržinu plana javnih nabavki, te sadrže značajan nivo transparentnosti kroz obavezu objavljivanja planova javnih nabavki od strane naručilaca. Takođe, u skladu sa odredbama podzakonskih akata naručioci su dužni da ovaj postupak uredi svojim internim aktima o javnim nabavkama.

Ipak, smatram da je u cilju jačanja integriteta u javnim nabavkama i ostvarivanja principa „vrednosti za novac“ potrebno unošenje u ZJN odredbe u vezi sa istraživanjem tržišta koja je sadržana u Direktivi, a kojom je predviđeno da pre pokretanja postupka nabavke naručioci mogu sprovesti tržišne konsultacije sa ciljem pripreme nabavke i informisanja privrednih subjekata o svojim planovima nabavke i zahtevima, te da u tu svrhu, naručioci mogu na primer zatražiti ili prihvatiti savet od nezavisnih stručnjaka ili organa





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

ili od učesnika na tržištu, dok se taj savet može koristiti pri planiranju i sprovođenju postupka nabavke, pod uslovom da ne dovodi do narušavanje konkurencije i kršenja načela zabrane diskriminacije i načela transparentnosti.

3.1.3. Odredbe ZJN koje sadrže mere za borbu protiv korupcije i sprečavanje sukoba interesa

U delu ZJN kojim su regulisane mere za borbu protiv korupcije i sprečavanje sukoba interesa neophodno je razgraničiti ovlašćenja nadležnih organa, tako da različite institucije imaju svoja posebna i jasna ovlašćenja, kako ne bi došlo do preplitanja istih i situacija koje su do sada bile česte u praksi – da nijedan od organa ne preduzme neku od mera koje su mu na raspolaganju, očekujući da će drugi organ to učiniti. U tom smislu, važno je istaći da se moraju koristiti i mehanizmi koji su već ustanovljeni drugim propisima, pre svega onima iz oblasti krivičnog prava i borbe protiv korupcije, tako da se takvi mehanizmi ne ponavljaju i prepisuju u samom ZJN, jer se onda uvodi konfuzija u redosledu radnji koje bi trebalo preduzeti, kao i u nadležnostima državnih organa.

Pored navedenog, trebalo bi promovisati određene mere koje bi dovele do lakšeg otkrivanja svih oblika sukoba interesa i pokušaja uticaja na nepristrasnost u odlučivanju naručioca prilikom sprovođenja nabavki. Te mere bi, generalno, mogle da se primenjuju na sve oblike neregularnosti. U tom smislu bi, kao i kod antikorupcijskog pravila, trebalo razmotriti mogućnost obezbeđenja zaštite licima koja otkrivaju pojavu sukoba interesa, i to uvođenjem posebnih, zaštićenih telefonskih linija preko kojih mogu da obaveste nadležne organe o svojim saznanjima, ili posebnih mejl adresa na koje se mogu slati anonimne mejl poruke. Te mere bi mogle da budu navedene u samom (novom) ZJN, ali bi trebalo obratiti pažnju da ne budu u koliziji sa odredbama drugih relevantnih propisa, kao što je Zakon o zaštiti uzbunjivača. Isto tako, važno je neke od postojećih mera redefinisati kako bi se omogućila njihova primena, jer način na koji su trenutno nejasno definisane otežavaju ili onemogućavaju adekvatnu primenu od strane naručilaca i učesnika u postupcima javnih nabavki, što se, samim tim, odražava i na efikasnost otkrivanja neregularnosti i njihovog sankcionisanja od strane nadležnih državnih organa.

U narednom delu teksta biće konkretnije ukazano, pre svega, na nedostatke mera koje su predviđene u trenutno važećim odredbama ZJN, a podrazumeva se da konsultant predlaže brisanje ili redefinisane svih mera za koje je konstatovano da su nepotrebne ili nejasne.

3.1.3.1. Opšte mere za sprečavanje korupcije - član 21. ZJN

Ovaj član ZJN sadrži nekoliko odredaba koje je potrebno izmeniti i precizirati, dok se postavlja i pitanje da li je ovaj član potreban ili se ceo može brisati. Naime, odredba stava 1. je odredba deklaratorne i opšte prirode, koja ne sadrži bliže obaveze niti sankcije za nepostupanje u skladu s njom. Takođe, pretpostavka je da sam ZJN sadrži mnoštvo odredaba koje imaju za cilj da se na pravi način urede obaveza učesnika u procesu javne nabavke, pa tako i da se spreči pojava korupcije.

Zatim odredba stava 2. ovog člana sadrži obaveze u vezi s načinom komunikacije, te bi trebala biti sadržana u članu 20. ZJN.

Takođe, nepotrebno je propisivanje obaveze za naručioca čija je ukupna procenjena vrednost javnih nabavki na godišnjem nivou veća od milijardu dinara da donose poseban plan za borbu protiv korupcije, s obzirom na obavezu propisanu članom 59. Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, koja uređuje da 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. Pokazuje se celishodnim da nadležni državni organi, a naročito Uprava za javne nabavke, pružaju stručnu pomoć Agenciji u sprovođenju ovih aktivnosti, u delu sačinjavanja plana





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

integriteta koji bi se odnosio na procese javnih nabavki, umesto propisivanja obaveze za naručioce da sačinjavaju još jedan akt, pored akta propisanog posebnim propisom.

3.1.3.2. *Zaštita integriteta postupka - član 23. ZJN*

Stav 1. ovog člana nije usaglašen sa Direktivom EU. Ova odredba ZJN predviđa automatsko isključenje iz postupka javne nabavke ponuđača koji je učestvovao u planiranju javne nabavke ili sačinjavanju pojedinih delova konkursne dokumentacije, što može za posledicu imati značajno smanjenje konkurencije u postupcima javnih nabavki. Tako se, na primer, može osnovano očekivati da će se ponuđači suzdržati od učešća u postupku javne nabavke usluga projektovanja, kako bi mogli da učestvuju u postupku za dodelu ugovora o javnoj nabavci radova.

Direktiva u tom pogledu predviđa obavezu za naručioca da preduzme odgovarajuće mere kako bi obezbedio da učešće takvog ponuđača ne narušava konkurenciju. Takve mere obuhvataju dostavljanje drugim ponuđačima relevantnih informacija koje se razmenjuju ili nastaju u okviru učešća ponuđača u pripremi postupka nabavke i utvrđivanje odgovarajućih rokova za prijem ponuda. S druge strane, ovakav ponuđač bi se mogao isključiti iz postupka samo ako nema drugog načina da se obezbedi postupanje u skladu sa obavezom poštovanja načela jednakog tretmana, uz pravo ponuđača da pre isključenja iz postupka javne nabavke, dobije mogućnost da dokaže da njegovo učešće u pripremu postupka nabavke ne može da naruši konkurenciju.

Stav 2. ovog člana takođe sadrži ozbiljnu manjkavost, imajući u vidu da ne sadrži posledicu po ponuđača koji je dao, ponudio ili stavio u izgled neku korist ili pokušao da sazna poverljive informacije od naručioca ili na drugi način uticao na postupanje naručioca u toku postupka javne nabavke, odnosno po postupak javne nabavke, i to kod ovako drastičnog kršenja zakona i „udara“ na integritet postupka javne nabavke. Dakle, zakonodavac nije dao odgovor da li se u tom slučaju ponuda takvog ponuđača isključuje iz postupka, odnosno da li mu se zabranjuje da učestvuje u postupku ukoliko se ovakve radnje pojavljuju u fazi pripreme ponuda, da li se postupak u takvom slučaju obustavlja i sl.

3.1.3.3. *Dužnost prijavljivanja korupcije - član 24. ZJN*

Prva manjkavost u vezi sa ovim članom jeste da se postavlja imperativna odredba u stavu 1., koju ne prati odgovarajuća sankcija u slučaju izostanka njene primene. I još važnije, nejasno je zašto se uopšte ovakva obaveza propisuje ZJN, imajući u vidu da se radi o dužnostima koje uređuju drugi propisi, poput Krivičnog zakonika i Zakona o zaštiti uzbunjivača. Takođe, ova odredba upućuje lice da o postojanju korupcije obavesti više državnih organa, što stvara zabunu u vezi sa njihovim postupanjem.

Dalje je nejasno zbog čega se zabrana otkaza i premeštanja na drugo radno mesto vezuje za „savesno postupanje“ i „dobru veru“ prilikom prijave korupcije, s obzirom da ovakva odredba ostavlja prostora za njenu zloupotrebu i upravo dobijanje otkaza o radu sa obrazloženjem poslodavca da zaposleni korupciju nije prijavio u dobroj veri.

Još jedna nelogičnost u vezi sa ovim članom Zakona odnosi se na mogućnost obaveštavanja javnosti o postojanju korupcije. Naime, na ovaj način se uskraćuje pravo licu koje je saznalo za korupciju u javnim nabavkama da se bez ograničenja obrati javnosti, već se ovo njegovo pravo ograničava na tačno određene situacije propisane Zakonom.

3.1.3.4. *Nezavisne ponude i povreda konkurencije - čl. 26. i 27. ZJN*

U praksi se pokazalo nepotrebnim dostavljanje u svakoj ponudi još jednog papira od strane ponuđača, i to u vidu izjave o nezavisnoj ponudi. Takva izjava sama po sebi ništa ne znači, a stvara rizik odbijanja





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 iz navedenog razloga, te je dovoljno samo predvideti obavezu za ponuđače da dostavljaju nezavisne ponude.

Ipak, na ovom mestu naročito treba istaći problem u vezi sa odredbom člana 27. stav 4. ZJN. Ova odredba dozvoljava naručiocu da nastavi postupak javne nabavke i izvrši ugovor o javnoj nabavci, postupajući pri tom savesno i želeći da nakon obaveštavanja nadležnog organa zadovolji potrebu zbog koje je i pokrenuo postupak javne nabavke, uz rizik da u slučaju da se dokaže povreda konkurencije trpi posledice koje pogađaju više njega samog, nego ponuđača koji je učinio povredu konkurencije. Da li se u takvoj situaciji može očekivati od naručilaca da budu motivisani da prijave povredu konkurencije? I, uostalom, koliko naručilaca je do sada prijavilo povredu konkurencije u postupcima javnih nabavki, i pored toga što je upravo naručilac koji sprovodi konkretni postupak javne nabavke taj koji će najpre uočiti povredu konkurencije?

S tim u vezi, treba imati u vidu i rešenja iz uporedne prakse koja na primer predviđaju da će naručilac u slučaju postojanja osnovane sumnje da je došlo do povrede konkurencije u konkretnom postupku javne nabavke, o tome obavestiti nadležni organ za zaštitu konkurencije, koji će o svojoj odluci da pokrene/ne pokrene postupak u vezi sa tom povredom obavestiti naručioca u roku od 10 dana od prijema obaveštenja, koji će obustaviti postupak javne nabavke u slučaju da nadležni organ za zaštitu konkurencije pokrene ovakav postupak.

3.1.3.5. Građanski nadzornik - član 28. ZJN

Prema odredbama člana 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. Naime, prema podacima iz godišnjih izveštaja UJN, od 130 postupaka u kojima je angažovan nadzornik od 01. aprila 2013. godine, nadzornici su izveštaj podneli samo u 42 postupka, a samo nekoliko izveštaja je razmatrano pred nadležnim odborom Narodne skupštine (bez ikakvih posebnih zaključaka od strane tog odbora), te je za očekivati da se zadržavanje ovog instituta preispita prilikom donošenja novog zakona, te i da se briše i navedena funkcija UJN u tom smislu, u slučaju brisanja ovog instituta iz ZJN.

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. Recimo, taj institut je postojao u Poljskoj, ali budući da nije bio efikasan, ukinut je nakon par godina (bio je u primeni od 2004. do 2007. godine).

3.1.3.6. Sukob interesa – čl. 29. i 30. ZJN

ZJN u članu 29. propisuje situacije u kojima postoji sukob interesa u smislu ovog zakona, te u članu 30. propisuje da naručilac ne može zaključiti ugovor o javnoj nabavci sa ponuđačem u slučaju postojanja sukoba interesa, ukoliko je postojanje sukoba interesa uticalo ili moglo uticati na odlučivanje u postupku javne nabavke. Međutim, imajući u vidu da podaci o sukobu interesa ovlašćenog/ih lica naručioca i ponuđača, nisu dostupni javnosti, ostavlja se na „savest“ naručiocu da će postupiti u skladu sa navedenom odredbom ZJN ili da će eventualno na neki drugi način zainteresovana lica doći do potrebnih informacija o postojanju sukoba interesa.





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

S tim u vezi, bilo bi oportuno da se podaci o potencijalnom sukoba interesa ovlašćenih lica, rukovodioca i članova komisije za javnu nabavku učine dostupnim javnosti i redovito ažuriraju.

3.1.4. Izvršenje ugovora

Postupak javne nabavke je preduslov za zaključenje ugovora o javnoj nabavci. Izmene i dopune ugovora koji je tako zaključen, takođe, u načelu, ne mogu se vršiti bez primene odredbi Zakona o javnim nabavkama, ali u određenom broju slučajeva naručioci zaključuju anekse ugovora o javnim nabavkama bez primene tog zakona, ili i bez aneksa prvobitnog ugovora dozvoljavaju promenu ponuđenih uslova realizacije ugovora na osnovu kojih je izabrana ponuda ponuđača sa kojim je zaključen ugovor. Potrebno je uvesti dodatne mere kako bi se to sprečilo. S druge strane, potrebno je omogućiti da naručioci izvrše izmene i dopune ugovora kada god je to realno potrebno, pa čak i u većem obimu od onog dozvoljenog važećim odredbama ZJN ukoliko je to neophodno za realizaciju konkretnog ugovora i čini je efikasnijom i ekonomičnijom, a ne predstavlja značajnu povredu osnovnih načela javnih nabavki.

3.1.4.1. Izmene ugovora o javnim nabavkama - član 115. ZJN

Odredbe Direktive u vezi sa mogućnošću izmena ugovora o javnoj nabavci znatno su liberalnije u odnosu na odredbe ZJN, odnosno dopuštaju naručiocima i značajnije izmene ugovora bez ponovnog sprovođenja postupka javne nabavke, u odnosu na dozvoljene izmene propisane članom 115. ZJN (promena podizvođača i u situacijama u kojima to nije dozvoljeno odredbama ZJN, povećanje cene i do 50% od vrednosti prvobitnog ugovora itd). Imajući u vidu stepen razvijenosti sistema javnih nabavki Republike Srbije u poređenju sa nekim „starijim“ državama članicama EU, čini se da država mora restriktivno pristupiti ovom pitanju i ne dozvoliti značajniju slobodu u vezi sa izmenama ugovora o javnim nabavkama. Svakako je potrebno na jasniji način kroz odredbe novog ZJN razraditi različite situacije u kojima je moguće izmeniti ugovor (dodatne nabavke, povećanje obima, promenjene okolnosti, promena ugovorne strane, promena podizvođača), kao i jasno odrediti situacije u kojima nije moguće izmeniti ugovor (recimo, znatnije povećanje obima nabavke, promena privredne ravnoteže u korist ponuđača sa kojim je zaključen ugovor itd).

3.1.4.2. Veća transparentnost i kontrola u fazi izvršenja ugovora

Potrebno je uvesti još veću transparentnost u fazi izvršenja ugovora o javnoj nabavci, koja trenutno nije adekvatno „pokrivena“ odredbama ZJN. Naime, opšti utisak o ZJN je da nisu predviđene jasne mere i nadležnosti za kontrolu izvršenja ugovora, kao fazi javne nabavke u kojoj ceo prethodno sprovedeni postupak javne nabavke može biti obesmišljen (ukoliko se dozvoli neopravdano povećanje cena, produženje rokova isporuke itd.). Značajan deo neregularnosti u procesu javnih nabavki dešava se u fazi izvršenja ugovora o javnim nabavkama. Razloga za to je svakako mnogo, a jedan od njih jeste i odsustvo normi koji regulišu ovu fazu procesa javnih nabavki. Iz odredbi Zakona jasno proizilazi da je to slučaj i u Republici Srbiji. Naime, izuzev obaveze naručioca propisane članom 22. ZJN da svojim internim aktom uredi način praćenja izvršenja ugovora o javnoj nabavci, te odredaba o sadržini izveštaja o javnim nabavkama, ZJN ne sadrži odredbe o ovom značajnom delu procesa javnih nabavki.

Iako Republika Srbija ne predstavlja izuzetak u pogledu činjenice da ne sadrži posebne odredbe u vezi sa kontrolom izvršenja ugovora o javnim nabavkama, to ne znači da upravo ne može poboljšanjem Zakona u ovom delu da postane primer dobre prakse za države u regionu.

U tom smislu, mogu se predvideti različiti mehanizmi kontrole izvršenja ugovora, recimo, kroz propisivanje obavezne sadržine izveštaja o izvršenju svakog pojedinačnog ugovora o javnoj nabavci, koji bi naručioci bili u obavezi da objave na Portalu javnih nabavki u delu u kome su objavljeni i podaci o predmetnom postupku javne nabavke koji je doveo do zaključenja ugovora. Na ovaj način bi sva





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

zainteresovana lica, a pre svega učesnici u postupku javne nabavke kojima ugovor nije dodeljen, bila upoznata sa načinom izvršenja ugovora, što bi moglo u određenom delu otkloniti sumnju u postojanje neregularnosti tokom izvršenja ugovora. Takođe, predstavnici civilnog društva i opšta javnost bili bi u mogućnosti da lakše izvrše kontrolu načina trošenja javnih sredstava, što bi moglo značajno doprineti poverenju u sistem javnih nabavki.

3.1.5. Postupak zaštite prava

U postupku zaštite prava, kao žalbenoj proceduri u javnim nabavkama, u ZJN bi, pre svega, trebalo ukinuti odredbu koja omogućava rukovodiocima naručilaca da odluče da će doneti odluku o dodeli ugovora i zaključiti ugovor, bez obzira što je neko od ponuđača podneo zahtev za zaštitu prava o kojem još uvek nije odlučeno. Takođe, mora se obezbediti efikasniji sistem zaštite prava, jer postupci po podnetom zahtevu često traju i po nekoliko meseci, što obesmišljava brzinu i efikasnost kao suštinu tog postupka. Isto tako, mora se obezbediti efikasnije izvršenje odluka Republičke komisije, ali i dosledno poštovanje postojeće prakse tog organa kroz odluke koje se donose, sve u svrhu postojanja pravne sigurnosti i izvesnosti stranaka u postupku.

3.1.5.1. Aktivna legitimacija

Najznačajnija izmena učinjena izmenama i dopunama ZJN iz 2015. godine u delu zaštite prava predstavlja značajno sužavanje aktivne legitimacije za podnošenje zahteva za zaštitu prava, i to pre svega u fazi nakon donošenja odluke o dodeli ugovora (obustavi postupka ili zaključenja okvirnog sporazuma). Naime, pre navedenih izmena Zakona, zahtev za zaštitu prava mogao je podneti praktično bilo koji ponuđač, odnosno podnosilac prijave. Kako je u praksi uočeno da postoje zainteresovana lica koja zloupotrebljavaju svoje pravo na podnošenje zahteva za zaštitu prava, te kako je čestim neopravdanim podnošenjem zahteva zaustavljan postupak javne nabavke i od strane lica koja ne bi mogla, ni nakon ponovno sprovedene stručne ocene ponuda, da budu u situaciji da im bude dodeljen ugovor, što utiče na smanjenje efikasnosti u javnim nabavkama, zakonodavac je ovo pravo ograničio na onog ponuđača koji ima interes za dodelu ugovora, odnosno okvirnog sporazuma u konkretnom postupku javne nabavke i koji je pretrpeo ili bi mogao da pretrpi štetu zbog postupanja naručioca protivno odredbama ovog zakona.

Pored opravdanog razloga za pokušaj da se unapredi efikasnost postupka javne nabavke, navedena definicija aktivne legitimacije je značajno umanjila mogućnosti da se otklone nepravilnosti u postupcima javnih nabavki. Tako, na primer, u skladu sa ovom odredbom aktivnu legitimaciju za podnošenje zahteva za zaštitu prava ne bi imao ponuđač čija je ponuda opravdano ocenjena kao neprihvatljiva, iako je ponuda jedinog preostalog (izabranog) ponuđača takođe očigledno neprihvatljiva, te bi takva odluka ostala na snazi i ne bi mogla biti osporena, što bi dovelo do zaključenja ugovora o javnoj nabavci sa ponuđačem čija je ponuda *de facto* neprihvatljiva.

Dakle, već nakon kratkog vremena primene ovako izmenjene odredbe, pokazalo se da je ovaj pokušaj unapređenja efikasnosti postupka pokazao svoje značajne nedostatke, te su zarad efikasnosti postala ugrožena prava učesnika u postupku javne nabavke, a samim tim i zakonitost postupaka javnih nabavki. S obzirom na to, očigledna je potreba i neophodnost da se aktivna legitimacija proširi kako bi se u što većoj meri omogućilo otklanjanje nepravilnosti u postupcima javnih nabavki.

3.1.5.2. Posledice podnetog zahteva za zaštitu prava i privremene mere

ZJN počevši od 2015. godine predviđa mogućnost za naručioce da, nakon podnetog zahteva za zaštitu prava, nastave sa sprovođenjem postupka javne nabavke, s tim što ne mogu doneti odluku o dodeli ugovora (ili drugu odluku) u postupku javne nabavke, te zaključiti i započeti sa izvršenjem ugovora o javnoj nabavci. Ova odredba je, kao i odredba o aktivnoj legitimaciji, imala za cilj da unapredi efikasnost u





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

spровоđenju postupaka javnih nabavki, na način što bi npr. naručilac kada primi zahtev za zaštitu prava kojim se osporava konkursna dokumentacija, a takav zahtev je očigledno neosnovan ili čak neblagovremen, mogao da nastavi sa postupkom javne nabavke, sve do donošenja odluke o dodeli ugovora.

Uklanjanje obaveze naručilaca da zaustave postupanje do okončanja postupka zaštite prava svakako može doprineti efikasnosti u javnim nabavkama, ali se kao i kod aktivne legitimacije, postavlja pitanje kolika je cena takve efikasnosti. Najznačajnije pitanje koje se s tim u vezi pojavilo u praksi jeste na koji će način naručilac postupiti kada nastavi sa postupkom javne nabavke i otvori ponude, a nakon toga zahtev za zaštitu prava bude ocenjen osnovanim i postupak javne nabavke bude delimično poništen u delu sačinjavanja konkursne dokumentacije.

Pored navedene odredbe sadržane u stavu 1. člana 150. ZJN, veće kontroverze izazvala je odredba stava 2. ovog člana, kojom je naručiocu omogućeno da može sam odlučiti da donese i odluku o dodeli ugovora, kao i zaključi ugovor o javnoj nabavci, pre donošenja odluke o podnetom zahtevu za zaštitu prava, i to pod uslovom kada bi zadržavanje aktivnosti naručioca u postupku javne nabavke, odnosno u izvršenju ugovora o javnoj nabavci prouzrokovalo velike teškoće u radu ili poslovanju naručioca koje su nesrazmerne vrednosti javne nabavke.

Pored sasvim jasne neopravdanosti da se dozvoli naručiocu da sam odluči da praktično započne sa izvršenjem ugovora o javnoj nabavci pre donošenja odluke o podnetom zahtevu za zaštitu prava, u situaciji kada tek treba da se utvrde eventualne nepravilnosti koje je učinio prilikom sprovođenja postupka javne nabavke, treba ukazati i da je ova odredba u suprotnosti sa direktivom EU o pravnoj zaštiti (Direktiva 2007/66/EZ), koja donošenje ovakve odluke zadržava isključivo za telo nadležno da odlučuje u postupku pravne zaštite, odnosno Republičku komisiju.

3.1.5.3. Kontradiktornost u postupku zaštite prava

Članom 153. ZJN propisano je da naručilac, nakon prethodnog ispitivanja podnetog zahteva za zaštitu prava, a ukoliko navode zahteva za zaštitu prava smatra neosnovanim, Republičkoj komisiji dostavlja odgovor u kojem se izjašnjava o svim navodima podnetog zahteva za zaštitu prava. Analizom odredaba ZJN, može se zaključiti da se ne propisuje obaveza da se odgovor naručioca dostavi i podnosiocu zahteva, čime se uskraćuju njegova prava i krši načelo kontradiktornosti postupka. Time se podnosilac zahteva, koji treba da ostvari svoja prava i uspešno ospori uočene nepravilnosti u postupku javne nabavke, dovodi u neravnotežan položaj u odnosu na naručioca, imajući u vidu da naručilac koji je (pretpostavimo u ovom slučaju) postupio suprotno odredbama ZJN, nakon podnetog zahteva za zaštitu prava, dobija i priliku da iznese činjenice i dokaze u svoju odbranu, koji ostaju nepoznati podnosiocu zahteva sve do donošenja odluke od strane Republičke komisije.

3.1.5.4. Osporavanje odluke Republičke komisije podnošenjem tužbe pred Upravnim sudom

Članom 159. ZJN propisano je da se protiv odluke Republičke komisije može pokrenuti upravni spor u roku od 30 dana od dana prijema odluke, te da pokretanje upravnog spora ne odlaže izvršenje odluke Republičke komisije.

U vezi sa mogućnošću i postupkom sudske zaštite učesnika postupka zaštite prava u odnosu na odluku Republičke komisije, uočeni su značajni nedostaci.

Pre svega, problem je u rokovima za postupanje Upravnog suda, gde se u praksi može primetiti da se presude donose i posle jedne, dve ili čak tri godine od dana podnošenja tužbe. Dug vremenski period za donošenje presude nije novina u našem pravnom sistemu i praksi, međutim u postupcima javnih nabavki je brzo odlučivanje od krucijalnog značaja, imajući u vidu da je nakon proteka perioda od na primer dve





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

godine od dana podnošenja tužbe ugovor o javnoj nabavci najčešće davno izvršen (put je izgrađen, usluga pružena i sl). Iz toga dalje proizilazi da se presuda kojom se eventualno poništava odluka Republičke komisije često pokazuje nesprovodivom, imajući u vidu da je povraćaj u pređašnje stanje praktično nemoguć. Zbog toga je predlog da se ZJN-om propišu kratki rokovi za donošenje odluke Upravnog suda, kao što je to slučaj u nekim drugim oblastima (npr. u odnosu na odluke Komisije za zaštitu konkurencije). Povezano sa navedenim je svakako i to da pokretanje upravnog spora ne odlaže izvršenje odluke Republičke komisije, te je potrebno razmotriti rešenje u skladu sa kojim bi Upravni sud mogao da kao privremenu meru, u opravdanim slučajevima a po zahtevu stranaka u sporu, izrekne zabranu izvršenja odluke Republičke komisije do donošenja presude.

Dalje treba ukazati na pitanje aktivne legitimacije za podnošenje tužbe pred Upravnim sudom, te na neophodnost izmene ZJN u pravcu izričitog davanja prava naručiocima da ospore odluke Republičke komisije donete u postupku zaštite prava. Naime, praksa Upravnog suda je da odbacuje tužbe podnete od strane naručilaca s obzirom da se radi o organu koji je odlučivao u postupku zaštite prava, a tužilac prema Zakonu o upravnim sporovima može biti ono lice za koje se smatra da mu je upravnim aktom moglo biti povređeno neko pravo ili na zakonu zasnovan interes.

Takođe, predlog je da se ZJN propiše (kao što je to slučaj sa odlukama Republičke komisije) da se presude Upravnog suda objavljuju na internet prezentaciji ovog suda ili internet prezentaciji Republičke komisije ili pak na Portalu javnih nabavki, neposredno po njihovom dostavljanju strankama u sporu.

3.1.5.5. Posebna ovlašćenja Republičke komisije

Analiza odredaba ZJN u delu ovlašćenja Republičke komisije pokazuje da ovaj organ pored odlučivanja u postupcima zaštite prava, ima i brojna posebna ovlašćenja, kao što je: odlučivanje u prekršajnom postupku u prvom stepenu, poništenje ugovora, kontrola kod naručioca i dr.

S tim u vezi, treba pre svega imati u vidu da je svrha postojanja ovog organa efikasna zaštita prava u postupcima javnih nabavki. Samim tim, smatram da bi Republičku komisiju trebalo rasteretiti određenih posebnih ovlašćenja propisanih ZJN-om. Pre svega se to odnosi na vođenje prekršajnog postupka u prvom stepenu, jer bi prekršajne postupke trebalo da vode prekršajni sudovi, a ne neki drugi organi kao što je Republička komisija, s obzirom da Zakon o prekršajima sadrži odredbe koje se odnose na sudove kao prekršajne organe. Predlog je svakako da Republička komisija u skladu sa saznanjima prilikom sprovođenja svojih ovlašćenja podnosi zahteve za sprovođenje prekršajnog postupka.

3.1.5.6. Prekršajni postupak

Prema konceptu važećeg Zakona o prekršajima, prekršajne postupke bi trebalo da vode prekršajni sudovi, a ne neki drugi organi kao što je Republička komisija. Zakon o prekršajima sadrži, naime, odredbe koje se odnose na sudove kao prekršajne organe. Svega nekoliko odredbi upućuje na Republičku komisiju i ZJN, ali nedovoljno da bi mogao da se sprovedi postupak na osnovu istih. Tako, su ZJN i Zakon o prekršajima u koliziji budući da presude predstavljaju odluke o prekršajima prema odredbama Zakona o prekršajima, dok prema odredbama ZJN to i nije definisano, ali je zaključak da bi te odluke bila rešenja. Pored toga, mora se ukazati i na nemogućnost da se izvršavaju kazne koje bi izricala Republička komisija, zatim, da se obezbedi prisustvo okrivljenog itd.

Smatram da je adekvatnije rešenje da o prekršajima iz ZJN odlučuju prekršajni sudovi, a da Republička komisija bude jedan od podnosilaca zahteva za pokretanje prekršajnog postupka pred tim sudovima, na osnovu činjenica i dokaza do kojih dođe odlučujući u predmetima zaštite prava.

Dakle, trebalo bi predvideti da prekršajni sud vodi prekršajni postupak u prvom stepenu za prekršaje propisane ZJN, a da se taj postupak pokreće na zahtev Republičke komisije, Uprave za javne nabavke,





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

Državne revizorske institucije, kao i drugog ovlašćenog organa ili oštećenog lica, na osnovu činjenica i dokaza koje su ti organi saznali, odnosno pribavili u vršenju drugih poslova iz svoje nadležnosti.

3.2. KRIVIČNI POSTUPAK

Očigledno je da se kod posebnog krivičnog dela iz oblasti javnih nabavki mora izvršiti izmena opisa bića (bitnih elemenata) kako bi se dobile preciznije definicije. Ovako, opis bića tog krivičnog dela je na visokom nivou apstrakcije, što u velikoj meri otežava policiji, tužilaštvu i sudovima dokazivanje izvršenja istog. Zbog toga je utisak da će ti organi težiti da različite oblike preduzimanja nedozvoljenih radnji u vezi sa javnim nabavkama, pre podvedu pod „klasičnu“ zloupotrebu službenog položaja iz člana 359. KZ, za koje su kazne, za osnovni oblik izvršenja, identične u rasponu u odnosu na krivično delo iz člana 234a KZ. Razlika u kazni se, međutim, javlja kod krivičnog dela odgovornog lica, na osnovu čega bi odgovorno lice u nekom lokalnom javnom preduzeću bilo lakše kažnjeno ako pribavi protivpravno 300.000 dinara, tako što zloupotrebi subvencije, dok će kazna u slučaju da isti taj iznos pribavi zloupotrebom od javnih nabavki biti potencijalno veća.

Predmeti u vezi sa neregularnostima u javnim nabavkama moraju imati i, donekle, drugačiji tretman od strane policije, tužilaštva i sudova, u tom smislu što se mora obezbediti veći obim edukacije za zaposlene u tim institucijama iz oblasti javnih nabavki, ali i javno-privatnog partnerstva i koncesija, kao i poznavanja propisa o državnoj upravi i javnim preduzećima, tako da se vrši njihova postepena specijalizacija.

3.3. JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO

Imajući u vidu da se postupak izbora privatnog partnera sprovodi po odredbama ZJN, kad je u pitanju projekat javno-privatnog partnerstva bez elemenata koncesije uz određene specifičnosti i razlike u odnosu na ZJN zbog prirode tog postupka, sasvim je jasno da je koordinacija i usaglašavanje ZJN i Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama, odnosno Uprave koja nadzire primenu ZJN i Komisije za javno-privatno partnerstvo, od izuzetnog značaja.

3.4 PREPORUKE ZA NADLEŽNE ORGANE U POGLEDU NAČINA SPROVOĐENJA OVLAŠĆENJA

3.4.1 Planiranje

Prilikom nadzora, revizije ili monitoringa, posebnu pažnju u ovoj fazi javne nabavke bi trebalo posvetiti kontroli načina na koji se unutar organizacionih jedinica naručioca utvrđuju potrebe za nabavkama, a posebno u tom pogledu:

- da li nabavke koje naručilac sprovodi prethodno planirane;
- da li se prate realizacija i rezultati prethodno sprovedenih javnih nabavki i zaključenih ugovora (u kojoj fazi su; kakva su iskustva sa ponuđačem koji ga realizuje; da li je potrebno izmeniti neke karakteristike ili dodatne uslove za učešće);
- da li se prati stanje zaliha i opreme koju je potrebno zameniti ili popraviti;
- da li se vrši analiza aktuelnog stanja na tržištu, te da li ta analiza obuhvata samo tehničke karakteristike koje su u ponudi ili i prikupljanje saznanja o cenama na tržištu, potencijalnim ponuđačima, rezultatima već sprovedenih postupaka kod drugih naručilaca;
- da li su na nivou naručioca utvrđeni kriterijumi za utvrđivanje potreba za sprovođenjem određenih nabavki u kom trenutku i zbog čega se vrši zamena službenog vozila, štampača itd.);





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

- da li se imaju u vidu godišnji i srednjoročni planovi poslovanja;
- da li se realno uzimaju u obzir poslovi koji su naručiocu dati u nadležnost, kao i raspoloživi kapaciteti, pre svega, kadrovski;
- da li se vrši provera potreba koje iskazuju organizacione jedinice naručioca, pre nego što te potrebe budu predstavljene kao planirane nabavke u planu javnih nabavki.

Pored navedenog, u ovoj fazi važno je obratiti pažnju na to kako se određuje dinamika sprovođenja planiranih javnih nabavki, te da li se u tom smislu prethodno određuje šta su prioriteti. Isto tako, važno je i pitanje da li su postojali razlozi za primenu izuzetaka, ukoliko naručilac ne planira da sprovede postupak propisanom odredbama ZJN za pojedine nabavke.

3.4.2 Sprovođenje postupka javne nabavke

U ovoj fazi javne nabavke, posebnu pažnju bi trebalo posvetiti kontroli sledećih činjenica:

- izbor vrste postupka;
- način na koji je utvrđena procenjena vrednost javne nabavke⁵;
- način na koji se utvrđuju tehničke karakteristike i dodatnih uslova za učešće, tj. da li postoji pisani trag o tome kako su zahtevani i da li su obrazloženi od strane organizacione jedinice za čije potrebe se sprovodi nabavka;
- da li je naručilac i u kojoj meri sprovodio istraživanje tržišta prilikom utvrđivanja tehničkih karakteristika;
- da li je izvršena provera opravdanosti zahtevanih tehničkih karakteristika koje su iskazane od strane organizacione jedinice za čije potrebe se sprovodi nabavka, pre nego što je sačinjena konkursna dokumentacija;
- da li je svim ponuđačima odgovoreno na pitanja koja su postavili u cilju pojašnjenja konkursne dokumentacije;
- da li je stručna ocena ponuda izvršena detaljno, uz poštovanje načela jednakosti ponuđača (da isti razlozi dovode do istih posledica, recimo, odbijanja ponuda);
- da li je moglo da dođe, te da li je i došlo da izmene u sadržini ponude bez znanja ostalih ponuđača koji su učestvovali u istom postupku javne nabavke (izmena podataka, zamena dokumenata itd.),
- da li je ponuđačima omogućeno da izvrše uvid u ponude, te da kopiraju dokumentaciju, ukoliko su to zahtevali.

3.4.3 Izvršenje ugovora o javnoj nabavci

Važno je u ovoj fazi obratiti pažnju na činjenicu:

- da li su formalne izmene ugovora (koje su praćene zaključenim aneksima istog) izvršene u skladu sa odredbama ZJN (da li su u pitanju dozvoljeni razlozi i količine);

⁵ Za više detalja, pogledati drugi dokument koji je pripremio ovaj Projekat: "Metodologija za određivanje procenjene vrednosti javne nabavke", dostupno na: <http://eupodraska.ujn.gov.rs/metodologija-za-odredjivanje-procenjene-vrednosti-javne-nabavke/>.





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

- da li je bilo faktičkih izmena ugovora (bez formalnih izmena, kroz zaključivanje aneksa ugovora) kao što su izmene cene, načina plaćanja, roka izvršenja obaveza itd;
- da li su u izvršenju ugovora učestvovali ponuđači ili podizvođači koji nisu predstavljeni u ponudi i u ugovoru o javnoj nabavci;
- da li su realizovana sredstva finansijskog obezbeđenja ukoliko nisu poštovane ugovorne obaveze od strane izabranog ponuđača;
- da li se u toku izvršenja ugovora ispostavilo da je ponuđač davao lažne podatke u pogledu uslova za učešće (ne raspolaže sa traženim kapacitetima, recimo) ili nije u mogućnosti da isporuči dobra traženog kvaliteta i tehničkih karakteristika jer za iste dostavio falsifikovane kataloge ili druge dokaze;
- da li je nabavka zaista izvršena u celosti, te da li postoje dokazi o izvršenju svakog dela nabavke;
- da li je, eventualno, bilo višestrukih plaćanja za isto, odnosno da li je dva ili više puta naplaćen isti deo realizovanog ugovora.

Sve navedeno mogu da budu činjenice kojima se rukovode građani ili organizacije civilnog društva, kao i mediji, kada prikupljaju informacije o pojedinim javnim nabavkama koje se realizuju, pri čemu, za razliku od nadležnih organa koji to mogu da učine na osnovu ovlašćenja koja su im dodeljena, građani i mediji do informacija mogu da dođu upućivanjem naručiocu, ili nadležnim organima, zahteva za pristup informacija od javnog značaja. Svakako da prikupljanju relevantnih informacija mogu da pomognu i razvijene funkcionalnosti Portala javnih nabavki, koje omogućavaju da se na jednostavan i brz način dođe do takvih informacija. Zbog toga je važno da što više podataka o javnim nabavkama, zainteresovana lica mogu da saznaju na Portalu, pogotovu da mogu da dobiju podatke iz svih faza javne nabavke i to tako da ti podaci budu što više međusobno povezani sa drugim elektronskim evidencijama nadležnih organa (da li je u vezi sa određenom javnom nabavkom bilo odluka Republičke komisije, izveštaja DRI, pokrenutih prekršajnih ili krivičnih postupaka itd.).

Dakle, s jedne strane, važno je posebnu pažnju posvetiti daljem unapređenju transparentnosti u javnim nabavkama, a sa druge strane, sprovesti sistematsku edukaciju svih faktora koji mogu doprineti otkrivanju, sprečavanju i sankcionisanju neregularnosti u sistemu javnih nabavki koje mogu biti ozbiljni pokazatelji korupcije u tom sistemu.

Kao što je već navedeno, nadležni organi moraju dobiti jasna ovlašćenja u vezi sa navedenim aktivnostima. Njihovi zaposleni moraju biti adekvatno stručno osposobljeni i tehnički opremljeni, a i neophodno je da međusobno sarađuju sa drugim nadležnim organima. Bilo bi poželjno i da ta saradnja bude formalizovana zaključenjem memoranduma ili drugih akata koji će te organe obavezati da kontinuirano sarađuju i razmenjuju informacije i iskustva u otkrivanju, sprečavanju i sankcionisanju neregularnosti u sistemu javnih nabavki.

